



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Burak YILDIRIM

TANZİMAT'TAN GÜNÜMÜZE YERLEŞİK YABANCILARIN TÜRK YEREL
YÖNETİM TEŞKİLATI İÇERİSİNDEKİ YERİ: ALANYA BELEDİYESİ YABANCILAR
MECLİSİ ÖRNEĞİ

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2020



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Burak YILDIRIM

TANZİMAT'TAN GÜNÜMÜZE YERLEŞİK YABANCILARIN TÜRK YEREL
YÖNETİM TEŞKİLATI İÇERİSİNDEKİ YERİ: ALANYA BELEDİYESİ YABANCILAR
MECLİSİ ÖRNEĞİ

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Serkan DORU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2020

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Burak YILDIRIM'ın bu çalışması, jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Dr. Öğr. Üyesi Kadriye OKUDAN DERNEK (İmza)

Üye (Danışmanı) : Dr. Öğr. Üyesi Serkan DORU (İmza)

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Rana İÇMEN (İmza)

Tez Başlığı:	Tanzimat'tan Günümüze Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı İçerisindeki Yeri: Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Örneği
--------------	---

Onay: Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 17/06/2020

Mezuniyet Tarihi : 09/07/2020

(İmza)
Prof. Dr. İhsan BULUT
Müdür

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Tanzimat’tan Günümüze Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı İçerisindeki Yeri: Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Örneği” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

İmza

Burak YILDIRIM



T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
BEYAN BELGESİ



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ	
Adı-Soyadı	Burak YILDIRIM
Öğrenci Numarası	20175218026
Enstitü Ana Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı	Tezli Yüksek Lisans
Programın Türü	(X) Tezli Yüksek Lisans () Doktora () Tezsiz Yüksek Lisans
Danışmanın Unvanı, Adı-Soyadı	Dr. Öğr. Üyesi Serkan DORU
Tez Başlığı	Tanzimat'tan Günümüze Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı İçerisindeki Yeri: Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Örneği
Turnitin Ödev Numarası	1328366657

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam **169** sayfalık kısmına ilişkin olarak, **23/06/2020** tarihinde tarafımdan Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nda belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve ekte sunulan rapora göre, tezin/dönem projesinin benzerlik oranı;

alıntılar hariç % 4

alıntılar dahil % 10 'dur.

Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir:

(X) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylarım.

() Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esasları'nda öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

Gerekçe:

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlerin ışığı altında tarafımca yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

23/06/2020

(imzası)
Dr. Öğr. Üyesi Serkan DORU

İÇİNDEKİLER

ŞEMALAR LİSTESİ	v
TABLolar LİSTESİ.....	vi
KISALTMALAR LİSTESİ	vii
ÖZET	viii
SUMMARY.....	ix
TEŞEKKÜR.....	x
ÖNSÖZ.....	xi

BİRİNCİ BÖLÜM

VATANDAŞLIK, YABANCILIK VE YERLEŞİK YABANCILIK KAVRAMLARI

1.1. Kavramsal Çerçeve	1
1.1.1. Vatandaşlık Tanımları	1
1.1.1.1. Sosyolojik Temelde Vatandaşlık	2
1.1.1.2. Anayasal Temelde Vatandaşlık	5
1.1.2. Yabancılik Tanımları	7
1.1.2.1. Sosyolojik Temelde Yabancılik.....	7
1.1.2.2. Anayasal Temelde Yabancılik.....	9
1.1.3. Yerleşik Yabancı Tanımları	10
1.2. Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışının Tarihsel Gelişimi	13
1.2.1. Antik Yunan’da Vatandaşlık ve Yabancılik Anlayışının Gelişimi	13
1.2.2. Roma Döneminde Vatandaşlık ve Yabancılik Anlayışının Gelişimi	15
1.2.3. Amerika’da Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışının Gelişimi	16
1.2.4. Avrupa’da Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışının Gelişimi	18
1.2.5. Güncel Vatandaşlık-Yabancılik Tartışmaları.....	21
1.3. Osmanlı’da Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışının Tarihsel Gelişimi	23
1.3.1. Klasik Dönem Osmanlı’dan 19. Yüzyıla Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı.....	23
1.3.2. 19. Yüzyıl Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı.....	28
1.3.2.1. 1800-1839 Yıllarında Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı	30
1.3.2.2. Tanzimat Dönemi (1839-1876) Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı.....	32
1.3.2.3. Meşrutiyet’ten Cumhuriyet’e Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı	36
1.3.3. Osmanlı’daki Vatandaşlık-Yabancılik Statüsü Gelişiminin Değerlendirmesi.....	39
1.4. Türkiye Cumhuriyeti’nde Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışının Tarihsel Gelişimi	42
1.4.1. Erken Cumhuriyet Döneminden 1950’ye Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı.....	42
1.4.2. 1950-1980 Yılları Arasında Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı	47

1.4.3. 1980'den Günümüze Vatandaşlık-Yabancılık Anlayışı.....	50
1.5. Ulusal ve Uluslararası Belgelerde Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü.....	54
1.5.1. Uluslararası Belgelerde Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü	55
1.5.2. Ülke Anayasalarında Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü	59
1.5.2.1. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nda Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü.....	59
1.5.2.2. Federal Almanya Temel Yasası'nda Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü.....	60
1.5.2.3. Fransa Anayasası'nda Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü	61
1.5.2.4. Rusya Federasyonu Anayasası'nda Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü	61
1.5.2.5. Ülke Anayasaları ve Ulusal Düzenlemelerin Genel Değerlendirmesi	62

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK YEREL YÖNETİM TEŞKİLATININ GELİŞİMİ VE YABANCILIK UNSURU

2.1. 19. Yüzyıldan Cumhuriyet'e Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı İçindeki Yeri	65
2.1.1. Klasik Dönem Osmanlı'dan Devralınan Yerel Yönetim Geleneği.....	65
2.1.2. Tanzimat Dönemi (1839-1876).....	68
2.1.2.1. Vilayet Yönetimlerinin Düzenlenmesi ve Yabancı Etkisi.....	72
2.1.2.2. Belediye İdareleri'nin Gelişimi ve Yabancı Etkisi (1854-1868).....	76
2.1.2.3. Köy-Mahalle Yönetimi ve Yabancı Etkisi	80
2.1.3. Meşrutiyet Dönemi Yerel Yönetim Gelişmeleri ve Yabancı Etkisi (1876-1913).....	81
2.2. Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı'ndaki Yeri	83
2.2.1. 1923-1950 Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı'ndaki Yeri	84
2.2.2. 1950-1980 Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı'ndaki Yeri	86
2.2.3. 1980-2000 Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı'ndaki Yeri	87
2.2.4. 2000-2020 Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı'ndaki Yeri	88
2.2.4.1. 442 Sayılı Kanun ve Köy Yönetiminde Yerleşik Yabancılar.....	89
2.2.4.2. 1580-5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Hemşehri Hukuku-Yerleşik Yabancılar İlişkisi	90
2.2.4.3. İl Özel İdaresi (5302)-Belediye Kanunu (5393) ve Gönüllü Katılım-Yerleşik Yabancılar İlişkisi.....	91
2.2.5. Yerleşik Yabancılar ve Yerel Katılım Mekanizmaları.....	92
2.2.5.1. Sivil Toplum Kuruluşları.....	93
2.2.5.2. Danışma Kurulları	94
2.2.5.3. Yurttaşlık Kurulları.....	95

2.2.5.4. Kent Konseyi	95
2.2.5.5. Yabancılar Meclisi.....	96
2.2.5.5.1. Bursa Kent Konseyi Yabancılar Meclisi Örneği	97
2.2.6. Türk Yerel Yönetim Teşkilatı'ndaki Yerleşik Yabancıların Değerlendirmesi	98

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ALANYA BELEDİYESİ YABANCILAR MECLİSİ ÖRNEĞİ

3.1. Tanzimat'tan Günümüze Antalya Yerel Yönetim Yapısında Yabancıların Yeri	99
3.1.1. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Alanya'nın Demografik Yapısı	99
3.1.2. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Alanya'nın İdari Yapısı.....	100
3.1.3. Günümüz Alanya'sı ve Yabancıların Yerel Yönetimlerdeki Etkisi.....	102
3.2. Alan Araştırması Hakkında	103
3.2.1. Çalışmanın Amacı.....	103
3.2.2. Çalışmanın Kapsamı	104
3.2.3. Çalışmanın Sınırlılıkları	104
3.2.4. Çalışmanın Gerekçesi.....	104
3.2.5. Çalışmanın Önemi.....	104
3.2.6. Çalışmanın Yöntemi.....	105
3.2.7. Çalışmanın Değerlendirilmesi.....	105
3.3. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi (ABYM).....	105
3.3.1. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'nin Kuruluşu	105
3.3.2. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'nin Yapısı ve Meclise Üyelik.....	106
3.3.3. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'nin Çalışma Usulü ve Faaliyetleri.....	108
3.4. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'nin Yönetmelik İlişkileri	110
3.4.1. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'nin Uluslararası (Yönetmelik) İlişkileri.....	112
3.4.1.1. Gladbeck Uyum Meclisi-Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi İlişkileri	113
3.4.1.2. Avrupa Birliği-Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi İlişkileri.....	114
3.4.1.3. Uluslararası İlişkiler Üzerine Genel Değerlendirme	115
3.4.2. Ulusal (Yönetmelik) İlişkiler	116
3.4.3. Yerel (Yönetmelik) İlişkiler.....	117
3.4.3.1. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'nin Yerel Yönetim Organizasyonu.....	117
3.4.3.2. Yabancılar Meclisi-Belediye İlişkisi	119
3.4.3.3. Yabancılar Meclisi-Kent Konseyi İlişkisi	120
3.4.3.4. Yabancılar Meclisi-Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi	121
3.4.3.5. Yabancılar Meclisi-Üniversiteler İlişkisi.....	122

SONUÇ	124
KAYNAKÇA	131
İnternet Kaynakları	139
EK 1- Alanya Belediyesi’ne Yöneltilen Sorular	143
EK 2- Gladbeck Belediye Meclisi’ne Yöneltilen Sorular	145
EK 3- Alanya Kent Konseyi’ne Yöneltilen Soruları	146
EK 4- Sivil Toplum Kuruluşlarına Yöneltilen Sorular	147
EK 5- Üniversitelerdeki Görevlilere Yöneltilen Sorular	148
EK 6- Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi’ne Yöneltilen Sorular	149
Ö Z G E Ç M İ Ş	151



ŞEMALAR LİSTESİ

Şema 1.1 Yerleşik Yabancı Statü Gelişim Şeması.	11
Şema 3.1 Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Yönetmelik İlişkiler Şeması.	117



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1.1 Ülkelerin Vatandaşlık Kazanım Esasları Tablosu.....	6
Tablo 1.2 Klasik Dönem Osmanlı Toplum Yapısında Millet Sistemi.	25
Tablo 1.3 Osmanlı Resmi Düzenlemelerinde Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü Tablosu.	40
Tablo 1.4 Bazı Ülke Anayasalarındaki Vatandaşlık-Yabancılık Statüsünün Karşılaştırılması Tablosu.	62



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABYM	Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi
bk	Bakınız
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
vb	Ve benzeri
vd	Ve diğerleri
vs	Vesaire



ÖZET

Türkiye’de yerel düzeydeki mikro etkileşim alanları ile uluslararası düzeydeki makro etkileşim alanları arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi, toplumsal dinamiklerdeki çeşitliliği artırarak, değişimler meydana getirmiştir. Böylece yerel düzeydeki uluslararası ilişkilerin kuvvetlendirildiği alanlarda “yerleşik olarak bulunan yabancıların” varlığı, toplum dinamizmi içinde kendini hissettirmeye başlamıştır. Toplumda kısmi kabul görmüş ve yeni dinamizm alanlarını şekillendiren yerleşik yabancı kesimler, zamanla yönetsel alanda da varlık gösterme çabasına girmiştir. Bu durum dünyada ve Türkiye’de, yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımı üzerine tartışmaları ve çalışmaları artırmıştır.

Çalışma kapsamında; yerleşik yabancıların Türk yerel yönetim teşkilatındaki etkileri ve konumu, Tanzimat döneminden başlayarak ele alınmıştır. Böylece yerleşik yabancıların yerel düzeydeki yönetim yapılarına dahil olmasının tarihsel arka planı ve güncel kazanımları, Tanzimat’tan günümüze aktarılmıştır. Yerleşik yabancıların günümüz yerel yönetim teşkilatı içindeki konumu, Türkiye’de köklü bir yapılanma oluşturan Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi ile örneklendirilmiş ve çalışmaya yansıtılmıştır.

Çalışma ile yerleşik yabancıların; Türk yerel yönetim teşkilatına etkilerinin ortaya konulması ve böylece yerleşik yabancıların Türk yerel yönetim teşkilatı içindeki yerinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca oluşturulabilecek yerel yönetim teşkilatlanmaları üzerine öngörü sağlayacak çıktıların belirlenmesi amaçlanmıştır.

Çalışma kapsamında belirtilen amaçlara ulaşmak için çalışmanın kavramsal çerçevesi ve tarihsel teorik kısmı, literatür taraması yöntemiyle oluşturulmuştur. Çalışmanın (uygulama kısmı) son bölümü; literatür üzerinden elde edilen verilerle desteklenerek, Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi ve Alanya’daki yerel yönetim kademelerinin yöneticileriyle mülakat yapılarak alan araştırması yöntemiyle oluşturulmuştur. Çalışma literatür taraması ve alan araştırması ile ulaşılan çıktılar değerlendirilerek tamamlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Türk Yerel Yönetim Teşkilatı, Yerel Katılım Mekanizmaları, Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, Yerleşik Yabancı.

SUMMARY

**THE PLACE OF FOREIGNERS IN THE TURKISH LOCAL GOVERNMENT
ORGANIZATION SINCE THE TANZİMAT PERIOD: THE CASE OF THE ALANYA
MUNICIPALITY FOREIGNERS ASSEMBLY**

The development of relations between micro-interaction areas at the local level and macro-interaction areas at the international level in Turkey has led to increased diversity in social dynamics. Thus, the presence of “resident foreigners” in the areas where international relations at the local level have been strengthened has started to make itself felt within the dynamism of the society. The established foreign sections, which have been partially accepted in the society and have shaped new areas of dynamism, have made an effort to show their presence in the managerial field over time. This has increased the debate and work on the participation of resident foreigners in local governments in the world and in Turkey.

Within the scope of the study, the effects and position of resident foreigners in the Turkish local government organization were discussed starting from the Tanzimat period. Thus, the historical background and current gains of the participation of resident foreigners in government structures at the local level have been transferred from Tanzimat to the present day. The position of resident foreigners within today's local government organization has been exemplified and reflected in the study by the Alanya Municipality Foreigners Assembly, which is a well-established structure in Turkey.

The aim of the study is to demonstrate the effects of resident foreigners on Turkish local government organization and thus determine the place of resident foreigners in Turkish local government organization. In addition, it is aimed to determine the outputs that will provide insight into local government organizations that can be created.

The conceptual framework and historical theoretical part of the study were formed by the method of literature review in order to achieve the objectives stated in the scope of the study. The final part of the study was supported by the data obtained from the literature, and interviews were conducted with the managers of Alanya Municipality Council of foreigners and the local government levels in Alanya and were prepared with the method of field research. The study was completed by evaluating the results obtained by literature survey and field research.

Keywords: Turkish Local Government Organization, Local Participation Mechanisms, Alanya Municipality Foreigners Assembly, Resident Foreigner.

TEŞEKKÜR

Üniversite eğitimim boyunca öğrettikleri ve yaşantısıyla örnek aldığım, bu çalışmanın başlangıcından bitimine kadar olan her safhasında güven ve desteğini esirgemeyen, yoğun çalışmaları arasında zaman ayırıp değerli düşünce ve görüşleriyle katkı sağlayarak, çalışmanın başarılı şekilde tamamlanması için kılavuzluk eden saygıdeğer danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Serkan DORU' ya teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmanın alan araştırması kısmındaki mülakatlarda yöneltilen sorulara, verdikleri açık ve anlaşılır cevaplarla katılım sağlayarak çalışmaya büyük bir özveriyle katkı sunan; Abdullah KARAOĞLU, Nimet BOLAT, Hüseyin Doğan, Müzeyyen DREESSEN, Nurhan ÖZCAN, Seda ÖZBEK, Anna Maria BİELECKA ve Eren İRFANOĞLU' na teşekkürlerimi sunarım.

Çalışma süresince bana güvenen ve desteklerini esirgemeyen, başta Bahriye CANSIZ olmak üzere tüm arkadaşlarıma teşekkür ederim. Son olarak yaşantım boyunca yanımda olan, bana ve çalışmalarına olan inanç ve desteğini esirgemeyerek sabır ve sebat gösteren, çok sevdiğim annem Teslime YILDIRIM' a, babam İdris YILDIRIM' a, kardeşlerim Hacı Furkan YILDIRIM ve Arda YILDIRIM' a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Burak YILDIRIM

ÖNSÖZ

“Yerleşik yabancı” kavramı, vatandaşlık-yabancılık kavramları arasında statü değer taşımaktadır. Taşıdığı statü değerdeki belirlenimler, anlamının tamamlanmasında sosyolojik ve anayasal temellendirmeleri etken faktör olarak değerlendirmektedir. Değerlendirmeler sonucunda elde edilen kazanımlar, toplumsal temeldeki sosyal ve (yerel) yönetsel alanlara yönelik pek çok soru ve sorunu karışımıza çıkarmakta ve tartışmalara neden olmaktadır. Böylece dünya genelinde, “yerleşik yabancı” ifadeleri ve kazandığı statü değerleri içindeki toplumsal belirlenimin sağlanması için çeşitli düzenlemeler ve (yerel) yönetsel yapılanmalar gerçekleştirilmektedir.

1950-1960’lı yıllardan günümüze, yerleşik yabancı kesimler için Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği ölçeğinde uluslararası düzenlemelerin ve yönetsel (katılım) mekanizmaların oluşturulması; dünya genelinde uluslararası, ulusal ve yerel düzenlemelerin gerçekleştirilip katılım mekanizmalarının yapılandırılmasına zemin hazırlamaktadır. Bu doğrultuda Türkiye de vatandaşlık-yabancılık üzerine gerçekleştirilen düzenlemelere, insan haklarının belirlediği temel hak ve sorumluluklar kapsamı dışında doğrudan taraf olmamakla birlikte, uluslararası düzenlemelerin takibiyle kısmi katılım gerçekleştirmektedir. Türkiye’deki yasal mevzuatta yerleşik yabancılara ve yerleşik yabancıların yönetsel alana katılımlarına yönelik herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak 2000 yılı sonrasında yabancı kesimlerin ve/veya yerleşik yabancıların (yerel) yönetime katılımı üzerine yeni mekanizmalar oluşturulmaya başlanmıştır.

Türk yerel yönetim teşkilatında yeni çalışma alanları oluşturacak yapılanmalar; genel anlamda danışma işlevine sahip, resmi dayanağı olmayan ve gönüllü katılım esasına dayanan bir modellemeye şekillenmektedir. Resmi olmayan bireysel inisiyatifler üzerine kurulmuş yapılanmaların toplumsal kabulü, Osmanlı’dan devralınan toplumsal temeldeki çeşitlilik ve (yerel) yönetim alanlarındaki mirasın kazanımları üzerinden belirlenerek şekillenmektedir. Yerleşik yabancıların yönetsel alana katılımıyla Türk yerel yönetim teşkilatı içindeki güncel yapılanması, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e aktarılan toplumsal ve yönetsel mirasın geliştirilmesi ile şekillenmektedir.

Bu çalışmada yerleşik yabancıların, Tanzimat’tan günümüze ve güncel Türk yerel yönetim teşkilatı içindeki konumu aktarılmaya çalışılmıştır. Yerleşik yabancıların Türk yerel yönetim teşkilatı içindeki güncel yapılanması; Türkiye’deki ilk ve köklü yabancılar meclisi yapılanması olarak 2004 yılında oluşturulan, Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi üzerinden aktarılmaya çalışılmıştır.

Çalışma, son dönemde yerleşik yabancı olarak ifade edilen kesimin, yerel yönetsel alanlardaki etkinliğinin ortaya konulması ve Türk yerel yönetim teşkilatı içindeki konumunun belirlenmesi adına sosyolojik ve anayasal temelde değerlendirilen yaklaşımla oluşturulmuştur. Çalışmanın anlaşılabilirliğinin sağlanması için edinilen bilgiler; şema, tablo ve değerlendirme bölümleriyle desteklenerek aktarılmıştır. Böylece analitik düşünce temelli çok fazla ve farklı bakış açılarının aktarılmasına önem verilerek, çalışma zenginleştirilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmayla Tanzimat'tan günümüze milli coğrafyamızda bulunan yerleşik yabancı kesimlerin, Türk yerel yönetim teşkilatındaki etkilerinin ve konumunun; hangi yerel yönetim kademesinde, hangi statü ve amaçlar güdülerek yer aldığına hedeflenen amaçlara ve ulaşılan sonuçlara bakılarak, geçmiş kurgusu ve gelecek öngörüsüyle belirlenmesi amaçlanmaktadır. Böylece Türk yerel yönetim teşkilatı içinde, yerleşik yabancıların (yerel) yönetsel alana katılabilmesi için oluşturulan yapılanmaların; dünya ölçeğindeki örnekleriyle kıyaslanarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca yerleşik yabancılar ve çeşitli toplum kesimleri için ileride oluşturulacak yerel yapılanmalarla ilgili öngöründe bulunabilecek veya model önerileri belirlenebilecek çıktıların oluşturulması ve aktarılması hedeflenmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde, “yerleşik yabancı” kavramı tüm unsurlarıyla vatandaşlık-yabancılık statü değerleri arasındaki kazanımları üzerinden değerlendirilmiştir. Kavramlar, sosyolojik ve anayasal temeldeki yaklaşımlarla ifade edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca dünyadaki ve Tanzimat'tan günümüze Türkiye'deki sosyal ve anayasal düzenlemeler üzerinden detaylı incelemelerle aktarılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde konu detaylandırılarak, yerleşik yabancıların Türk yerel yönetim teşkilatı içindeki yerinin belirlenmesi için; Tanzimat'tan günümüze Osmanlı'daki ve Türkiye'deki gelişimi, tarihsel ve kronolojik bir anlatıyla sosyolojik ve anayasal temeldeki düzenlemeler üzerinden ifade edilmiştir. Osmanlı'dan devralınan miras ve Türk yerel yönetim teşkilatı içindeki yeri, güncel veri ve istatistikler üzerinden aktarılmıştır. Sosyal ve anayasal temeldeki düzenlemelerin belirtilmesi sonrası, yabancıların yerel yönetim mekanizmalarına katılımını sağlayacak yeni yönetsel yapılar aktarılmıştır. Bu yönetsel yapılar arasından Kent Konseyi ve Yabancılar Meclisi detaylı incelenmiştir. Bu incelemeler, Bursa ve Alanya'daki yapılanmalar üzerinden örneklendirilerek aktarılmıştır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümü; yerleşik yabancıların Türk yerel yönetim teşkilatı içindeki yerinin anlaşılır kılınması için çalışma alanı olarak belirlenmiş, Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi oluşumunun incelenmesi üzerine gerçekleştirilen alan çalışmasıyla elde edilen bilgilerin aktarılması, veri ve istatistiklerin değerlendirilerek çalışmaya yansıtılması amacıyla oluşturulmuştur. İlk olarak; Tanzimat'tan günümüze Alanya'daki demokratik ve

yerel idari yapılardaki yabancı unsurların etkinliğini belirleyebilmek için bilgiler aktarılmıştır. Bu bilgiler, güncel veri ve istatistiklerle desteklenmiştir. Daha sonra alan araştırmasıyla elde edilen çıktılar çalışmaya yansıtılmıştır. Çalışma, sonuç ve değerlendirmelerle tamamlanmıştır.

Çalışma, yerleşik yabancı algısına yerel düzeydeki yönetsel örgütlenmeler üzerinden açıklık kazandırılarak, tartışmalı noktaların giderilmesi ve yerel yönetimler içindeki homojen yapılanmaya dayanak oluşturulması noktasında olumlu katkılar sunmaktadır. Çalışmadan elde edilen çıktıların, yönetim bilimi alanına ve özellikle de yerel yönetimler üzerine önemli pozitif dışsallıklar oluşturacağı düşünülmektedir.

Çalışma literatür taraması ve alan araştırması olmak üzere, iki farklı yöntemle hazırlanmıştır. Çalışmanın ilk iki bölümü literatür taraması yöntemiyle şekillenirken, son bölümü alan araştırması yöntemi kullanılarak hazırlanmıştır. Her iki yöntemle elde edilen bilgiler kıyaslanarak, literatürdeki belirlenimlerle uygulamadaki etkinlikler arasında birbirini destekleyen ve birbirinden ayrışan noktalar belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışma sonucunda ulaşılan verilerin, teorik ve tarihsel çerçevenin aktarıldığı bölümlerdeki verilerle kıyaslanarak çalışmaya yansıtılması düşünülmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

VATANDAŞLIK, YABANCILIK VE YERLEŞİK YABANCILIK KAVRAMLARI

1.1. Kavramsal Çerçeve

Çalışmanın bu bölümünde, vatandaşlık, yabancılık ve yerleşik yabancı kavramının açıklanması ve statü değerlerinin anlaşılır kılınması amaçlanmıştır. Çalışmanın öne sürdüğü tez kapsamında değerlendirildiğinde, yerleşik yabancılık kavramının vatandaşlık ve yabancılık kavramlarından sonra ve onlarla aynı paralelde geliştiği görülmüştür. Bu çerçevede yerleşik yabancılık kavramının ve kavramın vatandaşlık-yabancılık arasındaki statü değerinin, net şekilde ortaya konulması için; vatandaşlık-yabancılık kavramlarının da tüm statü değerleri ve unsurlarıyla çalışmaya yansıtılması gerekmektedir. Bu doğrultuda vatandaşlık, yabancılık ve yerleşik yabancılık kavramları üzerine derinlemesine analiz gerçekleştirilmiştir.

Kavramlar, sosyolojik ve anayasal temelde olmak üzere iki farklı belirlenim üzerinden aktarılmıştır. Böylece kavramların topluma sunduğu kazanımların ve toplumların kavramlar üzerindeki belirleyiciliğinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede vatandaşlık-yabancılık kavramının, literatürdeki genel tanımlarının aktarılması sonrasında sosyolojik ve anayasal temeldeki kazanımları, detaylı başlıklar halinde aktarılmıştır. Yerleşik yabancılık, literatüre yeni girmeye başladığı için henüz sosyolojik ve anayasal temelde genel kabul görmüş tanımlamanın oluşturulamadığı gerekçesi ile kavramın sosyolojik ve anayasal temeldeki kazanımları, detaylı ve ayrı başlıklarda değerlendirilmemiştir. Yerleşik yabancı kavramı, tek başlıkta ve geniş bir bakış açısıyla incelenerek çalışmaya aktarılmıştır.

1.1.1. Vatandaşlık Tanımları

Vatandaşlık kavramı, geçmişten günümüze yansıyan ve kazandığı anlam ifadeleriyle geleceğini planlayan farklı tarihsel dönemlerde ve pek çok farklı düşünce temelinde, çeşitli tanımlamalarla karşımıza çıkmaktadır. En basit anlamıyla bireyin devlete aidiyetini oluşturan hukuksal bağlarla ifade edilmektedir. Ancak hukuksal bağın kültür, din, ekonomi, sosyal ve daha birçok toplumsal dinamiği içinde barındıran sosyolojik temellerin dışında tutulmaması gerekmektedir. Hukuksal temeldeki tanımlamalar basit bir sınırlama çizerken; sosyolojik temelde toplumun vatandaşı olan fertlerin alt kimliklerini geri plana iterek, ortak bir üst kimlik oluşturma idealiyle şekillendirilmektedir. Sosyolojik temelde desteklenmeyecek vatandaşlık tanımlarının gerçeklerden uzak kalarak, anlaşılması güç soyut ifadelerle karmaşa oluşturacağı düşünülmektedir (Ünsal, 1998: 4; Nomer, 2012: 18-20). Dolayısıyla sosyolojik temellerle kavrama somut dinamiklerin kazandırılmak istenmesi, hukuksal temeldeki

soyutluğun anlaşılır olması ve devlet yapılanması içinde vatandaşın sosyal entegrasyonunun sağlanması açısından önem arz etmektedir (Habermas, 2012: 21). Özellikle anayasal temellere dayandırılan ulusal mevzuatların sosyolojik gerçeklerle doğrudan ilintili olması, uluslararası alanlarda toplumların vatandaşlık anlayışının etkinliğini ve geçerliliğini destekleyici rol üstlenmektedir (Doğan ve Odabaşı, 2004: 19-20). Bu doğrultuda çalışmanın anlaşılır sağlam temellerle şekillenmesi için vatandaşlık kavramının, geniş toplumsal dinamikler içindeki sosyolojik temellendirmeler ve anayasal temeldeki soyut belirlenimler üzerinden incelenerek aktarılması gerekmektedir.

1.1.1.1. Sosyolojik Temelde Vatandaşlık

Vatandaşlık kavramı, kelime anlamı itibari ile Fransızcada “citoyen”, İngilizcede “denizen” ve Almancada ise “burger” olarak ifade edilmektedir. Üç farklı düşünce temelinde geliştirilen kavram, vatandaşlık statüsünü kendi sınırlılıklarıyla belirlemiş olsa da; ortak bir noktada kentliliğin (medeniyetin) ifadesini oluşturmuştur. Kelimelerin geliştikleri düşünce yapıları itibariyle anlama yükledikleri statü değerlerinin değişkenlik göstermesi, toplumsal tabanda sahip olunan haklar ve sorumluluklar özelinde de değişkenlikleri beraberinde getirmektedir. Kısaca, vatandaşlık üzerine toplumlarda türetilen kavramlar, statü temeline bağlı olarak hak-sorumluluk sahibi olmak ve kentli (medeni) olmakla ilişkilendirilmektedir (Turner’dan akt. Esendemir, 2008: 23).

Kavram bugün değerlendirildiğinde, bireyin kentliliği (medeniyet anlayışı), ulaşılması gereken “vatandaşlık” düzeyiyle doğrudan ilişkilendirilmektedir. Bireyin yüksek düzeyde elde ettiği vatandaşlık haklarına ve sorumluluklarına sahip olamayan devletler, medeniyet imkanlarından yararlanamamaktadır (Yılmaz, 2000: 104).

Vatandaşlık, bireylerin devletle ve diğer bireylerle karşılıklı hak ve sorumluluklara sahip olmalarıyla elde ettikleri özel konumu ifade etmektedir (Sarıipek, 2010: 101; Yılmaz, 2000: 92; Gündüz ve Gündüz, 2002: 15). Ayrıca daha geniş bir perspektiften ifade edilecek olunursa vatandaşlık; toplumun yetkin bir parçası olan kişinin, kaynakların kişilere ve sosyal gruplara dağılımını belirleyen uygulamalara katılımı olarak Turner tarafından tanımlanmıştır (Temelat, 2011: 1).

Tanımlar çerçevesinde, vatandaşlığın belirli temellendirmelere dayandırılması ihtiyacı, genel tabirler içinden üç kurucu unsuru ön plana çıkarmıştır. Vatandaşlığın kurucu unsurları;

- Hak ve sorumluluklardan oluşmuş sosyolojik ve hukuki bir statü,
- Toplumsal düzen içinde siyasal ve yönetsel katılım,
- İçinde bulunulan topluluğa üyelik ve aidiyet,

olarak ifade edilmektedir (Güllüpnar, 2012: 82). Kurucu unsurların da işaret ettiği üzere vatandaşlık kavramı, toplumsal aidiyet ve sosyal birlikteliğin anlamlandırılmasında önemli bir konumda bulunmaktadır (Ulugöl, 2009: 15; Habermas, 2012: 21).

Vatandaşlık, sosyolojik temelde doğrudan ve sabit bir kavram olarak düşünülse de; zamanın soyutluğu ve sürekliliği içerisinde farklı tarihsel dönemlerde oluşmuş toplumsal dinamiklerle yeniden tanımlanma ihtiyacı hissedilmiştir. Örneğin; küresel çağ öncesinde vatandaşlık, ulus devletlerin toplumsal ve coğrafi sınırlılıklarında gelişmiştir. Günümüzdeki anlamıyla modern vatandaşlık ise, Fransız devrimi sonrası toplumsal yapılarda meydana gelen değişim ve beraberindeki küreselleşme çabalarıyla oluşmuştur (Esendemir, 2008: 12). Modern vatandaşlık anlayışının ortak paydası belirli toprak parçası üzerinden belirlenirken, belirsizliğini koruyan evrensellik ideali de ortak sınırlar için zemin hazırlamaktadır (Gündüz ve Gündüz, 2002: 37).

Vatandaşlığın tarihsel süreçlerdeki kazanımları, evrensel, ulusal ve yerel vatandaşlık tartışmalarıyla şekillenmiştir. Ulusal vatandaşlık, geleneksel ve mekânsal sınırlar içindeki haklar ve sorumluluklar ile donatılmış vatandaşlar için kapsayıcı; vatandaş olmayanlar için ise dışlayıcı bir itibar oluşturmaktadır (Güllüpnar, 2012: 89). Yabancıların oluşturduğu evrensel belirsizliklerin aşılması sonucu küresel çapta ortaya çıkan çok kültürlülük, ulus devletlerin sınırlarının aşılmasıyla birlikte evrensel vatandaşlık fikirlerinin önünü açmıştır. Sosyolojik temelde evrensel vatandaşlık fikirlerinin tartışmaya açtığı yeni konular, “eşit ama farklı” toplumsal yapıların arttırılması yönündeki düşüncelerle desteklenmiştir. Ayrıca tartışmaya açılan yeni konular, aynı düşünce yapıları üzerinden temellendirilmiştir (Bauman, 2000: 47; Bauman, 2012: 171; Erdem, 2012: 52).

Vatandaşlık kavramının farklı tarihsel süreçlerde değişim göstermesi, vatandaş olmakla kazanılan ve vatandaş olmayanlar karşısında toplumsal konumun belirlendiği hak ve sorumlulukların gelişiminde de önemli değişiklikler meydana getirmiştir (Güllüpnar, 2012: 88). T.H. Marshall sosyolojik temelde vatandaşlığın, üç farklı dönemde üç farklı hak türünün gelişip birleşmesi üzerine şekillendiğini belirtmiştir. Marshall’a göre; medeni haklar mutlakiyetçilik etkisiyle 18. yüzyılda, siyasi haklar parlamenter demokrasinin gelişimi ile aynı çizgide olmak üzere 19. yüzyılda ve sosyal haklar refah devletinin gelişimiyle birlikte 20. yüzyılda şekillenmiştir (Marshall, 2006: 9). Medeni haklar, düşünce ve inanç, mülk edinme ve sözleşme yapma özgürlüğü gibi bireysel özgürlükleri; siyasi haklar, karar alma süreçlerine katılımı; sosyal haklar ise eğitim, ekonomik refah ve sosyal güvenlik haklarını; çağdaş toplumsal yaşamı oluşturması düşünülen bireylerin, vatandaşlık hak ve sorumlulukları kapsamına yerleştirmiştir (Marshall, 2006: 6).

Marshall dışında Leca da vatandaşlığın gelişimine katkı sunmuştur. Leca aidiyet duygusu üzerinden değerlendirdiği vatandaşlığı, üç eksene ayırmıştır. İlk olarak özel alan-kamusal alan ayrımını gerçekleştirmiştir. Leca'ya göre özel alan-kamusal alan ayrımı; hukuki ve sosyolojik vatandaşlık anlayışının, soyut-somut yapılarıyla birbirine destek olması görüşüyle temellenmektedir. İkinci eksende uygunluk-özerklik ikiliği yer almaktadır. Bu eksen temelini konformizme dayandırarak, sorunun çıkmadığı uygun vatandaşlık ideali için alt kimliklerle üst kimliğin birlikteliğini destekleyen bir yapıyı işaret etmektedir. Leca vatandaşlığın son eksenini olarak ise hak-sorumluluk birlikteliğini getirmektedir. Üçüncü eksende bireyin vatandaşlık hakkını talep etmesi karşılığında devlete aidiyet oluşturarak sorumluluklarını da yerine getirmesi gerekliliği belirtilmektedir (Leca, 1993: 62).

Marshall'ın ve Leca'nın çalışmalarıyla aynı çizgide olmak üzere Turner da, dört alana evrilen modern vatandaşlık düşüncesiyle vatandaşlık çalışmalarına katkı sunmaktadır. Turner'ın dörtlü sınıflandırması, etkin vatandaşlık ve edilgen vatandaşlık anlayışı üzerinden ikiye ayrılmıştır. Etkin vatandaşlık, hakların aşağıdan gelen mücadelelerle elde edilip sorumlulukların kabul edildiği aktif vatandaşlığın temelini ortaya koymaktadır. Ayrıca etkin vatandaşlık kendi içinde, vatandaşlığın salt kamusal alanda var olması ve özel alana evrilen vatandaşlık anlayışı şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kamusal alandaki vatandaşlık anlayışı, oluşturduğu üst kimlikle alt kimlikleri geri planda kurgulayacak şekilde bir model ileri sürerken; özel alana evrilen vatandaşlık anlayışı, üst kimlikle birlikte alt kimliklerin de vatandaşlık ideali içinde olmasını savunmaktadır. Turner'ın geliştirdiği ilk iki sınıflandırma dışında, edilgen vatandaşlık anlayışından beslenen ve vatandaşlığın yukarıdan inmesi bir şekilde yansıtıldığı pasif vatandaşlık anlayışı da üçüncü ve dördüncü sınıflandırmayı belirlemektedir. Üçüncü ve dördüncü sınıflandırma, etkin vatandaşlık temeline dayanan ilk iki sınıflandırmada olduğu gibi vatandaşlığın kamusal alanda var olması veya özel alana evrilmesi şeklindeki tartışmalarla şekillenmiştir (Kadıoğlu, 2012: 178; Üstel, 1999: 57).

Vatandaşlık anlayışı üzerine gerçekleştirilen çalışmalardan da anlaşılabileceği üzere; medeni, siyasi ve sosyal hakların günümüz toplumsal yapılarıyla etkileşimi sonucu modern vatandaşlık anlayışı, ifade edilmesi gereken yeni kavramları tartışmaya açmıştır. Bireylerin salt vatandaş olmaktan kaynaklı yüklendikleri hak ve sorumlulukların pratik alana katılım üzerinden tetiklediği etkiye göre, aktif ve pasif vatandaşlık kavramları ortaya çıkmıştır. Aktif vatandaşlık; toplumsal yapının ve problemlerin bilinip çözümlenmesinde, mevcut yapıların korunmasında ve geliştirilebilir şekilde sürdürülebilirlik kazanmasında, etkin olarak yer alma imkanlarına sahip olmayı ifade etmektedir. Pasif vatandaşlık ise; aktif vatandaşlık tanımlamalarının zıttı olarak edilgen yapıda karşımıza çıkmaktadır (Sarıpek, 2006: 87).

Vatandaşlığın aktif ya da pasif olarak değerlendirilmesi, toplumsal yapıya katılım üzerinden gerçekleşirken; vatandaş olmayan karşısındaki ayırt ediciliği, kamusal ve özel alanlardaki yetkinliği üzerine kendisini göstermektedir. Bu noktada birey olarak yer alınan özel alandan çıkıp vatandaş olarak yer alınan kamusal alana geçiş, hak ve sorumluluklarla desteklenmiş katılımcılıkla gerçekleşmektedir. Herkes, birey olarak kendi özel alanlarında doğuştan gelen haklarıyla var olurken; yalnızca vatandaş olanların sahip olacağı hakları bünyesinde barındıranlar, kamusal alanda yer alabilmektedir. Bu noktada vatandaşlık, özgür bireyin yöneten ve yönetilen olarak kamusal alanda yer alma kabiliyetini ve bu kabiliyetin süreklilik kazanabilmesinin dayanışma gerektirdiğini ifade etmektedir (Dallmayr, 2007: 4; Adorno, 2006: 87).

Vatandaşların kamusal alanda yer alma kabiliyetinin artırılması ve bu yönde süreklilik sağlanması, (bireysel) hak-sorumluluk dengesi gözetilerek şekillendirilmeye çalışılmaktadır. Vatandaşların kamusal alandaki mevcudiyetinde dengenin sağlanamaması, olumsuz düşünce ve yaklaşımları beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda kamusal alandaki bireysel özgürlüklerin sorumluluklarla kısıtlandığının ifadesi, vatandaşlık kavramına olumsuz çağrışım yüklemektedir (Sarıpek, 2010: 98). Ancak modern toplumlar, özel alana itilen alt kimliklerin ve bireysel özgürlüklerin zamanla kamusal alanlarda meşru olarak var olma idealleri gündeme gelmektedir (Kadıoğlu, 2012: 167). Küresel alanlardaki çok kültürlü toplumsal yapılarda, vatandaş olanlarla olmayanların da varlık göstermesi, kamusal alana katılımın şartları ve vatandaşlık statüsü üzerine tartışmaları gündeme getirmektedir.

1.1.1.2. Anayasal Temelde Vatandaşlık

Vatandaşlık kavramı, anayasal temelde ifade edilen vatandaşlıktan daha ziyade sosyolojik temeldeki siyaset, yönetim ve hukukun tamamlayıcı bilimlerinden olan diğer sosyal bilim alanlarında, teorik açıklamalarla ifade edilmektedir. Anayasal temelde vatandaşlık kavramı için ulusal veya uluslararası hukuk düzenlerinde ortak bir tanımlamaya rastlanamamaktadır. Uluslararası düzenlemelere aykırılık oluşturmayacak şekilde, her ülke kendi anayasasında vatandaşlık tanımlamasını ortaya koymaktadır. Anayasal düzenlemeleri de içine alan hukuksal ifadelerle vatandaşlık, pratik geçerlilik ve sonuçlarıyla belirlenmektedir (Nomer, 2012: 18-19).

Anayasal temeldeki en geniş kabulü ile vatandaşlık, kişinin devlete aidiyetini ve vasfı olarak ortaya çıkan hukuki statüsünü ifade etmektedir (Nomer, 2012: 3). Devlete aidiyeti ifade eden vatandaşlık, kişiye devlet karşısında haklar ve devlete karşı sorumluluklar yüklemektedir (Erdem, 2012: 50). Vatandaşlık kavramı, aidiyet oluşturduğu devletteki pozitif

hukuk düzeni içinde, yabancı olanın ötekileştiği negatif dışsallıklardan da destek alarak, “yasaklarla sınırlandırılmadıkları her alanda var olmak” hakkını barındırmaktadır (Habermas, 2012: 17-18; Aybay, 1998: 37). Dolayısıyla vatandaşlık, kişinin vatandaş olmayanlar karşısındaki konumunu ve devlete aidiyeti üzerinden ayırt ediciliğini ortaya koymaktadır (Nomer, 2012: 3). Vatandaşlığın sınırları, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesine göre; “her kişinin vatandaşlığı olmalı, kişi vatandaşlığından keyfi olarak mahrum edilmemeli, vatandaşlık kişiye zorla yükletilmemeli ve kişi vatandaşlığı terke zorlanmamalıdır” şeklinde belirtilmektedir.¹

Sınırları çizilen vatandaşlık, uluslararası düzenlemelerde ve ülkelerin anayasalarında temellendirilen iki şekilde kazanılmaktadır. Birincisi “doğumla kazanılan vatandaşlık” iken, ikinci kazanım türü “sonradan elde edilen vatandaşlık” olarak ifade edilmektedir. Sonradan elde edilen vatandaşlık, devletlerin kendi hukukundaki birtakım şartlara bağlanmıştır. Bu şartların gerçekleştirilmesi halinde kişi, ilgili devletin vatandaşlığına hak kazanmaktadır. Doğumla kazanılan vatandaşlık, iki farklı şekilde belirlenmektedir. Bunlardan birincisi “kan bağı esası” iken diğeri “toprak esası” olarak ifade edilmektedir (Nomer, 2012: 51).

Kan bağı esasında çocuğun doğduğu ülke önemli değildir. Ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte çocuk, anne ve baba ya da bunlardan birinin vatandaşlığını doğumla birlikte kazanmaktadır. Toprak esasında ise, anne ya da babanın vatandaşlığı dikkate alınmamaktadır. Çocuk doğduğu ülkenin vatandaşı sayılmaktadır. Modern vatandaşlık hukuku, kan bağı esasını temel almakla birlikte toprak esasını tamamlayıcı etken olarak kullanmaktadır (Nomer, 2012: 51). Ülkelere göre vatandaşlık kazanımı; ülkelerin vatandaşlık kazanım esaslarına göre ayrıldığı ve değerlendirildiği Tablo 1.1’de aktarıldığı şekliyle gerçekleşmektedir.

Tablo 1.1 Ülkelerin Vatandaşlık Kazanım Esasları Tablosu.

Kan Bağı Esası	Doğum Yeri Esası	Kan Bağı / Doğum Yeri Esası
Almanya Estonya Finlandiya Litvanya Macaristan Polonya	Amerika Birleşik Devletleri	Bulgaristan İrlanda Türkiye
	NOT: Yabancı olunması halinde de vatandaşlık kazanılmaktadır. Dünyadaki tek örnek olarak yer almaktadır.	NOT: Temel ölçüt kan bağı esası iken doğum yeri esası tamamlayıcı nitelikte kullanılmaktadır.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur. Bilgiler, (Temelat, 2011: 12) kaynağından elde edilmiştir.

¹ Detaylı bilgi için bk. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 15. madde, 1948.

Anayasal temeldeki vatandaşlık düzenlemelerinin sosyolojik teorileri de dikkate alarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Vatandaşlık hakkını kazanan bireyin, ülkeye geleneksel ve toplumsal ölçekte adaptasyon sağlaması için sosyolojik teorilere ayrı bir önem atfedilmiştir. Sosyolojik teoriler dikkate alınmadan gerçekleştirilen vatandaşlık düzenlemeleri, uluslararası alanlarda da geçerlilik kazanamamaktadır (Doğan ve Odabaşı, 2004: 19-20). Anayasal temeldeki vatandaşlık kazanımları, bireyin devlet ile ilişkisini iktisadi ve kültürel yansımalarla ifade edilen sadakat bağı ile kuvvetlendirmektedir. Vatandaş olan devlete aidiyetini sadakat sunarak desteklerken, vatandaş olmayan devlet karşısında sadece kanunlara uymakla mükellef olmaktadır (Nomer, 2012: 21). Sadakat bağı kültürel yansımalarını toplumsal tabanda yansıtırken, iktisadi yansımalarını vergilendirmelerle ortaya koymaktadır (Sarıpek, 2006: 81).

Vatandaştan beklenen sadakat karşılığında vatandaşın devlete aidiyetinin ortaya konulması, vatandaşın kamusal yaşama katılımını sağlayan hak ve sorumlulukları da beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede vatandaş medeni, siyasi ve sosyal haklarını kullanarak kamusal yaşama dahil olurken; devlete sadakat yükümlülüğünde olmayan yabancılar, kamusal yaşama dahil olamamaktadır. Ancak küreselleşmeyle birlikte toplumsal yapılarda farklılıkların meydana gelmesi, kamusal alana katılım şartlarının anayasal temellendirmelerle yeniden düzenlenmesi tartışmalarını çıkarmaktadır. Hatta uluslararası hukuk açısından dahi vatandaşlık kavramına aykırılıklar oluştursa da, bazı ülkelerde veya ülke topluluklarında yabancılara kamusal alana katılım imkanı tanınmaktadır (Nomer, 2012: 22).

1.1.2. Yabancılık Tanımları

Yabancılık kavramı, ilk kertede olumsuz dışsallıkların ifadesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Bauman, 2012: 170). Yabancılık tanımlamalarıyla yansıtılmaya çalışılan olumsuz dışsallıklar, pozitif bakış açısıyla değerlendirildiğinde; yabancı, karşı noktada olan “öteki” olarak, kısaca vatandaşlığın zıttı şeklindeki ifadelerle tanımlanmaktadır (Bauman, 2018: 66-73). Bu noktadan hareketle yabancılık tanımlarının, önceki başlıklarda aktarılan vatandaşlık tanımları ile ortak belirlenimler üzerinden değerlendirilmesi ihtiyacı, öncelikle sosyolojik temelde daha sonra ise anayasal temelde aktarılmasını gerektirmektedir.

1.1.2.1. Sosyolojik Temelde Yabancılık

Yabancılık, kendinden olmayanın ifadesi olacak şekilde dışlayıcı bir kavram olarak ifade edilmektedir. Yani “biz”in dışında “öteki” olarak ifade edildiği zaman, genel mahiyette olumsuz bir anlam yüklenmektedir (Bauman, 2018: 66-73). Yabancılık kavramına olumsuz bir anlam yüklenilmesindeki en önemli etkenlerden birisi, toplumsal yapıdaki belirsizlikleri beraberinde getirmesi olarak görülmektedir (Bauman, 2012: 170). Bu çerçevede, vatandaşlık

kavramının sınırlarının belirlenmesiyle vatandaş olmayanın da sınırları belirlenmiş ve yabancılik kavramının sınırlarının belirsizliği giderilmiştir (Bauman, 2000: 30). Ayrıca belirtmek gerekir ki, yabancılar “hiç kimse” olarak ifade edilememektedir. Çünkü yabancıların en önemli özelliği, bilindik olması olarak görülmektedir. Sosyolojik temelde yabancı hakkında hiç olmazsa birkaç şey bilinmektedir (Bauman, 2018: 73). Simmel’e göre yabancılik; inorganik bağlarla toplumun unsuru olmakla birlikte, onun parçası olmayan ve olamayacak nitelikler taşımasıyla fiziksel olarak yakın, zihinsel olarak uzak bireylerin mekandaki verili her noktaya bağlı olmamasını ifade etmektedir (Simmel, 2009: 149).

Geçmişten günümüze yabancıların toplumsal yapıdaki yeri ve ifade ediliş şekilleri değişiklik göstermektedir. Modern toplum yapıları içinde yabancılar, yok edilmek için bir tarafa ayrılmaktadır. Ayrıca toplumsal kimlik inşası süreçlerinde sınır olarak belirlenmektedir. Postmodern yabancı ise, toplumsal yapıda ortak rıza ya da teslimiyet sonucu organik olmayan bir biçimde topluma eklemlenmiştir (Simmel, 2009: 154; Bauman, 2000: 46). Günümüz organik toplum yapısının kimlik inşa süreçlerinde, yeniden üretim araçları olarak yerini almaktadır (Bauman, 2000: 40).

Yabancılığın geçiciliği ve daha az olumsuzlukla nitelendirilen yapısının süreklilik kazanması, nasıl bertaraf edileceği sorusunu değil nasıl bir birliktelik oluşturulacağı sorusunu meydana getirmektedir (Bauman, 2011: 194). Artık toplumsal yapıda yabancılarla birliktelik kabul görmektedir. Birlikte yaşam tasarısı geliştirmeye yönelik çalışmalar gerçekleştirilmektedir (Bauman, 2012: 170).

Yabancılığın toplumsal yapı içinde süreklilik kazanması, küresel ölçekte meydana getirilmiş etkilerinin olduğunu göstermektedir. Günümüz toplum yapıları, evrensel yabancılik dünyasını meydana getirmektedir (Bauman, 2018: 83). Evrensel yabancılik, “herkesin yabancı olduğu, bu yüzden hiç kimsenin yabancı olmadığı” bir durumu ifade etmektedir (Bauman, 2003: 128-130). Bu ifadeyle evrensel yabancılik, belirsizliklerin sınırında evrensel vatandaşlık düşüncelerine doğru evrim geçirmiştir. Evrensel yabancılik, vatandaşlığın sunduğu eşitlik iddiasının yanında bireyselliği bertaraf edip farklılıkları ortaya koyma düşüncesiyle çok kültürlü yapılar sunmaktadır (Schnapper, 2005: 492-493).

Yabancılığın evrensel bir boyut kazanması, toplumsal yapıda vatandaş karşısındaki konumunu belirleme ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Bu noktada yabancı, geleneklerin sağladığı önyargıdan arınmış, nesnel olarak düşünebilen ve topluma karşı sorumluluk bağı olmayan özgür bireyler olarak ifade edilmektedir (Simmel, 2009: 151; Bauman, 2018: 51). Yabancı ve vatandaşın toplumsal yapıyı birlikte oluşturma düşüncesi, yabancıların haklarına

bağlı olarak gelişmektedir (Bauman, 2000: 47). Bu noktada yabancı ve vatandaşın en temel ayrımı özel ve kamusal alandaki varlıkları üzerinden ortaya çıkmaktadır.

Toplumsal yaşama dahil olma ihtiyacı ile birlikte yabancılar, en basit ifadesiyle özel alanlarını bulunulan toplumun temel dinamikleriyle eşleştirmeye çabalamaktadır (Bauman, 2018: 79). Özel alanlardaki sosyal temelli kaynaşma, zamanla yabancıların kamusal alana ilgili olmasına yol açmaktadır (Bauman, 2018: 87). Ancak yabancıların kamusal alana dahil olabilmesi, özel alanındaki yapılanmasının toplumsal olanla eşleştirilebilme kabiliyetinden daha fazla güçlük içermektedir. Çünkü yabancı, özel alanında birey olarak var olup doğuştan gelen haklarıyla toplumsal alana adapte olurken, kamusal alanda kanuna uymakla mükellef tutulmaktadır. Oysa, kamusal alana katılabilmek adına öncelikli gereklilik, vatandaşla devlet ilişkisinde olduğu gibi sadakat ve aidiyet bağlarını oluşturmaktır (Nomer, 2012: 21-22). Sonuç olarak sadakat ve aidiyet ilişkisi, kamusal alandaki hakların ve sorumlulukların belirlenebilmesi için en temel gereklilik olarak görülmektedir. Günümüzde bazı topluluklar, yabancıların kamusal alana katılımını destekleyen çalışmalar yapmaktadır.

1.1.2.2. Anayasal Temelde Yabancılık

Yabancılık kavramının sosyolojik temelde oluşturduğu olumsuz algı, yabancıların ne olduğundan daha ziyade ne olamadığı tanımlaması üzerinden değerlendirilmesine sebebiyet vermektedir. Yabancılık ve vatandaşlık birbirleriyle var olan kavramlar olmakla birlikte, birlikteliğin sabit prensipleri vatandaşlık üzerinden belirlenmektedir. Anayasal temelde yabancılık, vatandaşlığın şartlarının belirlenmesi üzerinden vatandaş olmayanın tespitiyle tanımlanmaktadır (Karakoç, 2012: 39). Devletler Hukuku Enstitüsüne göre; “bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kimse” yabancı olarak tanımlanmaktadır.²

Yabancılık kavramı tarihsel süreçlerde farklı tanımlamalara tabi olmuştur. Modern yabancılığın tasviri olan evrensel yabancılık düşüncelerine gelene kadar yabancılar, toplumsal alana bile dahil edilmezken, günümüz süreçlerinde yabancıların toplumsal alandaki hakları ve sorumlulukları tartışmalarla gündeme gelmektedir (Çelikel ve Öztekın Gelgel, 2012: 36).

Anayasal temelde ve hukuki metinler üzerinde belirtildiği şekliyle yabancı ve vatandaş arasındaki farklılıklar, haklar ve sorumluluklar bakımından ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar kişiler doğumla kazandıkları hakları muhafaza etmiş olsa da; devletler yaptıkları hukuki düzenlemelerde, yabancıyla vatandaşları arasında belirgin farklılıklar ortaya koymaktadır (Doğan ve Odabaşı, 2004: 17). Devletle vatandaş arasındaki hukuki ve geleneksel bağlılık,

² Detaylı bilgi için bk. Devletler Hukuku Enstitüsü, 1892 Cenevre Toplantısı Tarifi.

yabancı olanla vatandaşını haklar temelinde ayırmasıyla kuvvetlendirilmek istenmektedir (Karakoç, 2012: 26). Devlet ve vatandaş arasındaki bağ sadakat ve aidiyet ilişkisiyle oluşturulmuşken, yabancı olan sadece kanunlara uymakla mükellef tutulmuştur (Nomer, 2012: 21). Vatandaşlar medeni, siyasi ve sosyal haklardan tam manasıyla yararlanırken, yabancıların bu haklardan yararlanması sınırlandırılmaktadır (Nomer, 2012: 22).

Yabancılık kavramının anayasal temeldeki belirlenimi, genel anlamda vatandaşlık kavramı üzerinden gerçekleştirilmektedir. Yabancılığın ifadesinde vatandaşlığın çizdiği sınırlılıkların önemli ve belirleyici faktör olarak değerlendirilmesi ve bu alanda yeni tartışmaların gündeme geliyor olması, toplumsal temelde kabule muhtaç yeni kesimlerin mevcudiyetine işaret etmektedir. Bu kesimler, genellikle vatandaşlığın ortaya koyduğu yerleşiklik ve farklılıktan beslenen yabancılık düşüncesinin birlikteliğiyle oluşturulmuş “yerleşik yabancı” olarak ifade edilmektedir. Bu doğrultuda yerleşik yabancı kavramının, vatandaşlık ve yabancılık kavramı statü değerleri arasında değerlendirilerek ifade edilmeye çalışılan ve detaylı tanımlanması gereken bir kavram olarak, açıklanması gerekmektedir.

1.1.3. Yerleşik Yabancı Tanımları

Yerleşik yabancı kavramının farklı dillerdeki ifadesi üzerine yapılacak bir inceleme sonucunda, kavramsal oluşumun temelleri net olarak belirlenmektedir. Yerleşik yabancı kavramı İngilizcede “resident foreign”, Almancada “wohnhaft im ausland”, Fransızcada “résident étranger” olarak ifade edilmektedir. Kavramın kelime anlamı üzerine bir değerlendirme yapıldığında, İngilizcedeki kullanımı “Yerleşik Yabancı” şeklinde ikamet ve yabancılığın (öteki) birlikteliğiyle ve asıl anlamıyla kullanılmıştır. Almancadaki kullanımı, yerleşiklik ilkesine vurgu yaparak “yurtdışında ikamet eden” şekliyle ve Fransızcada “yabancı uyruklu” olarak, yabancılık (öteki) unsuru üzerine vurgu yapılarak ifade edilmektedir.

Yerleşik yabancı kavramının farklı dillerdeki ifadesi ve kendi içindeki anlamsal temelleri, kavramın ikamet ilkesi ve yabancılık unsuru arasında bir noktada şekillendiğini göstermektedir. Kavram, vatandaşlık ve yabancılık statüsü arasındaki bir konumda ifadesini bulmaktadır. Kavramdaki yerleşiklik unsuru, vatandaşlığa yakın eğilimleri desteklerken (pozitif algı), yabancılık unsuru “öteki” imgelemiyile negatif bir algı oluşturmaktadır.

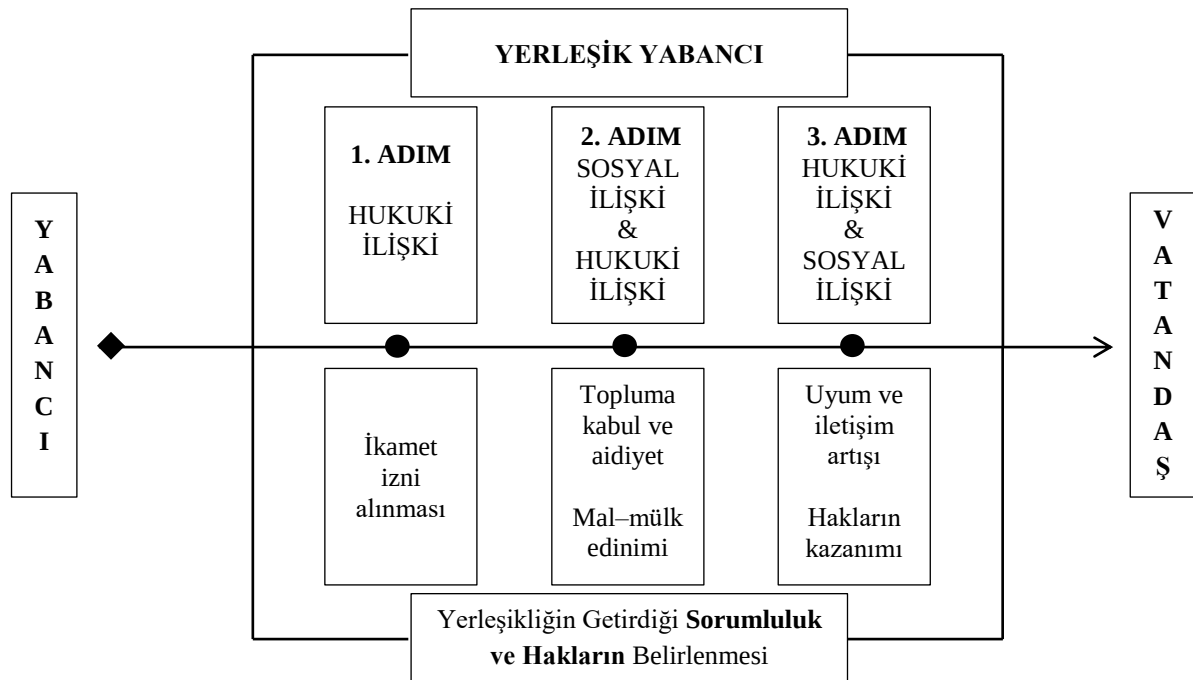
Aktarılan bilgiler doğrultusunda yerleşik yabancı, vatandaş olunmayan ve öncesinde ikamet edilmeyen bir ülkede, mal-mülk edinimiyle veya kiralama aracılığıyla yerleşim sağlayan ve yılın yarısından fazlasını ikamet ülkesinde geçiren yabancı uyruklu yerleşikler şeklinde tanımlanmaktadır (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2008: 13; Özgürel ve Avcıkurt, 2018: 199). İkamet izninin alınmasıyla başlayan yerleşik yabancılık sürecinin,

kavramsal kazanımlarının ve kavramın vatandaşlık-yabancılik statüsü arasındaki statü değerlerinin belirlenebilmesi, 3 aşamalı bir süreçle değerlendirilmektedir.

Yerleşik yabancıliğin statü değerlerinin ortaya konulduğu 3 aşamalı süreç sonucunda, yerleşiklik unsurunun daha da pekiştirileceği ve ilerleyen süreçlerde, yabancılik statüsünden sıyrılarak vatandaşlık statüsüne daha da yakın bir konumda yer alacağı düşünülmektedir. Yerleşik yabancılik statü değerlerinin sorumluluk ve hak dengesi üzerinden aşamalı olarak artış göstermesi, yerleşik yabancı olarak toplumsal yaşama ve kamusal alana katılımın önünün açılacağı düşüncesinin, toplumların önemli kesiminde kabul görmeye başlayacağı görüşünü ortaya çıkartmaktadır.

Yabancılıkla başlayıp vatandaşlığa kadar uzanabilecek, yerleşik yabancıliğin statü değerlerinin ortaya konulduğu 3 aşamalı süreç; sosyolojik ve anayasal temeldeki sorumluluk-hak dengesi gözetilen, sosyal ve hukuki ilişkiler üzerinden oluşturulmuş şema ile ifade edilmeye çalışılmıştır. Yerleşik yabancıliğin statü gelişim şeması olarak ifade edilen Şema 1.1, ikamet izninin alınmasından hakların kazanımına kadar geçen süreçlerin aktarıldığı, aşağıda yer aldığı şekliyle oluşturulmuş ve çalışmaya yansıtılmıştır.

Şema 1.1 Yerleşik Yabancı Statü Gelişim Şeması.



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şema 1.1’de görüldüğü üzere yerleşik yabancıliğin, ikamet izninin alınmasıyla başlayan ilk adımında düzensiz göçmen, mülteci vb. gibi, gelineen ülkede süreklilik arz etmeyecek kesimleri de kapsayabileceği düşünülmektedir. Bu çerçevede yerleşik yabancılik statüsünün belirlenmesi ve süreklilik sağlayarak toplumsal ve kamusal alanda mevcudiyetin sağlanması, statü gelişiminin ikinci adımı sonrasında mümkün görülmektedir.

Yerleşik yabancılar üzerine sağlıklı ve süreklilik arz eden verilerin, toplumsal katılımı destekleyen yapıların oluşturulması; öncelikli olarak sosyal ilişkilerin gelişerek hukuksal ilişkilere zemin hazırlaması üzerine şekillenmiş ikinci adım ve sonrasında ortaya çıkmaktadır. Yerleşik yabancı statü gelişiminin ikinci adımında; toplumsal aidiyetin oluşturulması ve mal-mülk ediniminin sağlanması ile yerleşik yabancılık ifadesi için daha uygun bir zeminin oluşturulacağı düşünülmektedir.

Yerleşik yabancılık statüsünün üçüncü adımı, öncelikli olarak hukuksal ilişkilerin gelişim gösterdiği ve sosyal temeldeki ilişkileri desteklediği kavramın, vatandaşlık statüsüne en yakın sürecini ifade etmiştir. Bu durum (yerel) toplumsal uyumun, iletişimin ve sorumlulukların yanında hak kazanımlarının da artmasıyla toplumsal alandaki mevcudiyet ve kabulün, kamusal alana yansıtılacağı süreçleri desteklemektedir. Böylece yerleşik yabancı kavramı ve kavramın statü değerleri, sosyal ve hukuksal temeldeki ifadeleri üzerine anlam bütünlüğünü kazanmıştır. Şema 1.1’de görüldüğü üzere yerleşik yabancılığın, ikamet izninin alınmasıyla başlayan sürecin ifadesi olarak kullanıldığı ancak kavramsal kazanımlarının ve statü değerlerinin ikinci adım ve sonrasında netlik kazandığı belirlenmektedir.

Yerleşik yabancılık tanımı ve kavram içindeki sosyolojik öğeler; yerleşik yabancıların toplumsal hayata adaptasyonunun sağlanabilmesi için uluslararası, ulusal ve yerel alanlarda “öteki” imgesinden uzak, kabul edilebilir kavramsal kazanımlarla ifade edilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Uluslararası ölçekte, AB örneğinde; kavramın yabancılık etkisinden uzaklaştırılmasıyla “yerleşik vatandaş” söyleminin önü açılmakta ve pozitif dışsallık oluşturarak, “Avrupa vatandaşlığı” ifadesi üzerinden Avrupa toplumsal adaptasyonunun sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir (Aydın, 2009: 13). Ayrıca yerleşik yabancıların yerel ölçekte toplumsal adaptasyonu üzerine, çalışmanın inceleme alanında yer alan Alanya’daki yerleşik yabancılar için kullanılan “Yeni Alanyalılar” ifadesi, uluslararası ölçekteki toplumsal adaptasyon ilişkisiyle aynı amaç üzerine kurgulanmıştır. Görüldüğü üzere yerleşik yabancı kavramı farklı dillerde farklı ifadeler ve anlamlandırmalarla şekillenmiştir. Ancak birliktelik oluşturmak ve toplumsal kazanımlar sağlamak adına aidiyetin arttırıldığı ifade arayışlarını da beraberinde getirmiştir.

Yerleşik yabancı kavramının hukuksal boyutlarıyla ilk ifadesi, yerleşik yabancıların toplumsal hayata katılımını destekleyen Avrupa Konseyi tarafından ortaya konulmuştur (Erat, 2013: 280). Avrupa Konseyi, yabancıların toplumsal hayata katılımı üzerine oluşturulan sözleşmede yerleşik yabancıyı, “devlet uyruğunda olmayan ve bu devletin topraklarında yasal olarak ikamet eden kişi” olarak tanımlamıştır (Erat, 2013: 281). Yerleşik yabancıların bu şekilde tanımlanması, ulusal düzenlemeler için standart bir yaklaşım oluşturmuştur.

Yerleşik yabancılık kavramının anayasal temeldeki ifadeleri; Avrupa Konseyi sözleşmesine dahil olan veya dahil olmamakla birlikte konseyin çalışmalarını takiben yerleşik yabancıların toplumsal yaşama entegrasyonu üzerine kendi mevzuatlarında düzenleme yapan, devletler ve uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan düzenlemelerle oluşturulmaktadır.

Türk anayasal-yasal mevzuatında yerleşik yabancılara yönelik doğrudan düzenlemeler bulunmamaktadır. Bu durum mevzuat eksikliği ile birlikte, kurumsal yapılanma ve istatistiki veri eksikliklerini de beraberinde getirmektedir (Toprak, 2009: 111; Yontar, 2011: 118). Türk mevzuatındaki eksiklikler, yerleşik yabancıların toplumsal yaşama adaptasyonu konusundaki tereddütler sebebiyle gündeme getirilmemektedir.

Türkiye’de yerleşik yabancılık, ikamet ilkesi üzerinden ifade bulmaya çalışılmaktadır. Ayrıca vatandaşlık ilişkisi bulunmayan yerleşik yabancılar, toplumsal yaşama azınlık olarak değil yabancı olarak adapte olma arayışında kurgulanmıştır. Türkiye ölçeğinde yapılacak değerlendirmeye göre, yerleşik yabancıların hak-sorumluluk dengesi üzerindeki hukuksal ifadesinin ortaya konulmasından önce toplumsal kabulünün sağlanmasına yönelik sosyolojik temelini oluşturulması gerekmektedir (Toprak, 2009: 134). Yerleşik yabancılık kavramının sosyolojik ve anayasal temellerinin anlaşılması için vatandaşlık-yabancılık anlayışının farklı dönemlerdeki ve toplumlardaki tarihsel gelişimini incelemek gerekmektedir.

1.2. Vatandaşlık-Yabancılık Anlayışının Tarihsel Gelişimi

Vatandaşlık-yabancılık anlayışının tarihsel gelişimi incelenerek farklılıkların ortaya çıkmasındaki etken faktörlerin belirlenmesi; kavramların günümüz toplumsal dinamiklerinde ve gelecek kurgusu içinde nasıl konumlanacağı ve ne gibi etkiler uyandıracacağı üzerine çıktılar oluşturmaktadır. Bu doğrultuda vatandaşlık-yabancılık anlayışı, Antik Yunan’dan günümüze farklı toplumlarda ve tarihsel dönemlerde incelenmiştir.

1.2.1. Antik Yunan’da Vatandaşlık ve Yabancılık Anlayışının Gelişimi

Vatandaşlık kavramı tarihsel süreçte gelişmekle birlikte, varlık iddiasını ilk devlet yapılarının ortaya çıktığı dönemde temellendirmektedir. Antik Yunan’da polisin gelişimiyle aynı paralelde ortaya çıkan vatandaşlık kavramı, polise (kente) mensubiyetin ifadesi olarak kullanılmaktadır. Kent içinde (poliste) vatandaşlık statüsüne erişebilmek; ortalama 20 yaşını tamamlamış³, belirli eğitim ve bilinç düzeyine sahip, azınlık erkeklere özgü bir nitelik olarak belirlenmiştir (Ünsal, 1998: 4).

³ Vatandaş statüsüne erişebilmenin yaş sınırı; Sparta’da, Spartalı ana babadan dünyaya gelmek şartı ile 30 olarak belirlenirken, Atina’da sicil (vatandaşlık) defterine kayıt yaptırmak şartıyla 15 olarak belirlenmiştir. Aynı şekilde farklı sitelerde (devletlerde) farklı yaş sınırları da görülebilmektedir. bk. Karakoç, 2012: 56-57.

Antik Yunan'da vatandaşlık, kendisinden olmayana karşı sınır görevi üstlenmiştir. Vatandaşlığın sınırları katı bir dışlayıcı eşitsizlikle ortaya konulmuştur. Antik Yunan'daki katı dışlayıcı eşitsizlik; vatandaşlığın kendinden olmayanın sınırlarına kadını, köleyi ve yabancı olanı yerleştirmiştir. Vatandaşlık statüsünün gerektirdiği siyasi hakları bulunmayan kadın, köle ve yabancı, pasif bir yapıda ve vatandaşa bağımlı olarak varlığını sürdürmüştür (Ünsal, 1998: 4; Erdem, 2012: 51).

Antik Yunan'da yabancılık statüsü elde eden kişiler iki farklı sınıflandırma içinde değerlendirilmiştir. İlk grup yabancılar, poliste yerleşik olanlar (Metekler) olarak anılırken; ikinci grup yabancılar, belirli dönemlerde ve çeşitli amaçlarla polise gelenler (barbar) olarak anılmaktadır. Metekleri barbarlardan ayıran en önemli fark; daha ılımlı amaçlar için (ticaret vb.) polislin varlığının kabulü üzerine iletişim kanalında süreklilik ve gelişim arzusuyla poliste yerleşik yaşamaları gösterilmektedir. Meteklerin yerleşik olarak varlığı ve polislin servetini elde etmeye başlaması, zamanla yönetsel yapı içinde aktif olma ideallerini gün yüzüne çıkarmıştır (Karakoç, 2012: 55). Böylece yerleşik yabancıların toplumsal yapı içindeki konumu tartışmaları, Antik Yunan'da başlamış ve günümüze kadar gündemde kalmayı başarmıştır. Ayrıca Antik Yunan'da yabancılık statüsündeki kişilerin metek ve barbar olarak ayrımı, tarihsel süreçlerde uğradığı değişimle günümüze dost yabancı-düşman yabancı ayrımı olarak yansımıştır (Çelikel ve Öztekin Gelgel, 2012: 36).

Antik Yunan'da vatandaşlık-yabancılık statüsünün belirlenmesi ve gelişimi noktasında farklı düşünceler ortaya atılmıştır. Bu konuda Aristo ve Platon önemli örnekler sunan düşünürler olarak görülmektedir. Her iki düşünürde vatandaşlık-yabancılık statüsü içinde, yabancı olanı yönetsel alandan dışlamaya yönelik düşünceler oluşturmuştur. Aynı zamanda tam vatandaş olabilmek ve yönetsel alanda bulunabilmenin şartı olarak, kamusal olanla ilgili bilgi ve donanımına sahip olunması gerekliliğini öne sürmüştür. Yabancı olanın yönetsel alanın dışında tutulmasının ana gerekçesi olarak, farklı kültürel temelde şekillenmiş düşünce yapılarıyla yönetsel alana katılım için yetersizlikleri ve topluma negatif dışsallık sunacakları gerekçesiyle tehlikeli oldukları düşüncesi gösterilmiştir. Yabancı olanın yönetsel alanın dışında tutulmasıyla aynı gerekçeler üzerinden kadınlar, köleler, zanaatkarlar ve küçük tacirler de yönetsel alana katılımın dışında tutulmuştur (Karakoç, 2012: 53).

Antik Yunan toplum yapısında ortaya konulan vatandaşlık-yabancılık statüsü; belirlenen sınırlılıkları ve statü kazanımındaki farklılıklarıyla birlikte, tarihsel süreçlerde kendisinden sonra ortaya çıkmış toplum yapıları için önemli bir referans olarak varlığını korumaktadır. Özellikle Roma'daki vatandaşlık-yabancılık statüsünün belirlenimi ve gelişimi, Antik Yunan'daki örnekleri üzerinden değerlendirilerek şekillendirilmiştir.

1.2.2. Roma Döneminde Vatandaşlık ve Yabancılaşma Anlayışının Gelişimi

Roma’da soy bağı temelinde “gens” olarak isimlendirilen aile birliklerinin içinde yer almak, vatandaşlık kazanımı için öncelikli şart olarak görülmüştür (Karakoç, 2012: 63). Ancak zamanla toplumsal yapıdaki dinamiklerin değişimiyle doğum, azat etme, tevcih, evlat edinme vb. yöntemler geliştirilerek, vatandaş olmayanların da vatandaşlığa kabulünü içeren geniş çaplı düzenlemelere gidilmiştir. Örneğin; Roma ordusunda askerlik yapanlar veya (özgür) vatandaşların azat ettiği köleler, zamanla Roma vatandaşlığı hakkını kazanabilmiştir (Karakoç, 2012: 66-72).

Roma’da vatandaşlığın belirlenebilmesi adına toplumdaki insanlar, statü bakımından özgürler ve özgür olmayanlar olarak iki gruba ayrılmıştır. Özgür olan kesim, hak sahibi olarak özgür olmayan kesim üzerinde hakimiyet oluşturmakla birlikte, vatandaş ve yabancı olmak üzere iki sınıfa ayrılmıştır. Vatandaşlar da aile durumlarına göre patriciler ve plebler olarak ikiye ayrılmıştır (Karakoç, 2012: 67).

Patriciler, devletin merkezi olan Roma sitesinde bulunan ve tam vatandaş olarak vatandaşlık haklarından yararlanan aile birlikleri şeklinde ifade edilmektedir. Plebler ise aslen Romalı olmayan, Roma çevresinde oturan ve genellikle küçük zanaat ve çiftçilikle meşgul olan, özgür olmakla birlikte vatandaşlık haklarının tamamını elde edememiş aile birlikleri olarak anılmaktadır. Plebler çeşitli savaşların sonucunda veya çeşitli amaçlar doğrultusunda göç ederek sayılarını arttırmıştır. Bu durum Roma toplumsal yapısıyla kaynaşmayı beraberinde getirmiştir. Roma toplumunda nüfusu artan pleblerden askerlik ve vergi yükümlülükleri yönünde taleplerin istenmesi, patricilere karşı hak talebinde bulunmalarında ve tam vatandaşlık istemeleri yönünde adım atılmasına öncül olmuştur (Karakoç, 2012: 64).

Patrici-pleb mücadelesi, on iki levha kanunlarının oluşturulmasıyla yeni bir boyuta evrilmiştir (Karakoç, 2012: 61). Sonuç olarak; plebler de patriciler gibi vatandaşlık haklarından yararlanabilecek bir konuma yükselmiştir (Erdem, 2012: 51). Böylelikle her iki kesimin de vatandaş olarak ifade edilmesi, sınıf ayrımına dayalı iki düzeyli vatandaşlık anlayışını meydana getirmiştir. Bu vatandaşlık anlayışında patriciler, tam vatandaşlıkları ile statü haklarının yanında katılımcılık haklarını da kullanmıştır. Plebler ise statü haklarını elde etmekle birlikte, katılımcılık hakları üzerinde sınırlılıklarını korumuştur (Üstel, 1999: 53).

Katılımı ve statüyü içeren vatandaşlık (patriciler) ve sadece statüyü içeren vatandaşlık (plebler) şeklinde ortaya çıkan yapı, içinde dışlayıcı öğeleri barındırıyor olsa da Antik Yunan’ın dışlayıcı vatandaşlık anlayışına kıyasla daha geniş kapsamlı bir çerçeve sunmuştur. Dönemsel ayrışmaya rağmen, yönetsel alana katılım noktasında Roma dönemi ile Antik Yunan’daki anlayış birlikteliği devam etmiştir. Roma’da yönetime dahil olabilmek; Roma

vatandaşı olmak, erkek ve aile reisi olmak şartlarıyla belirlenmiştir. Antik Yunan’da olduğu gibi kadınlar, köleler ve yabancılar yönetsel alanın dışında tutulmuştur (Ünsal, 1998: 5).

Roma döneminde, vatandaşlık anlayışının ilk defa oluşturulmaya çalışıldığı aşamada yabancılar, hiçbir şekilde Roma hukukunun koruyuculuğuna tabi olamamıştır. Yabancılık doğrudan barbarlıkla ilişkilendirilerek, savaşılmaya ve toplumun dışında tutulması gereken yapı olarak görülmüştür. Ancak zamanla toplumsal yapıdaki değişiklikler (özellikle Hristiyanlığın etkisiyle), yabancı olana bakışı yumuşatmış ve yabancıları da dost yabancı (clientler) ve düşman yabancı (barbar) olacak şekilde ikiye ayırmıştır (Karakoç, 2012: 62; Çelikel ve Öztekın Gelgel, 2012: 36)

Dost yabancı olarak clientler; savaşta esir düşmüş veya başka yerden göç etmiş korumasız ve belirli bir ailenin himayesi altında olan, özgür insanlar olarak ifade edilmektedir (Karakoç, 2012: 63). Roma’da clientler, Antik Yunan’daki meteklerle aynı statüye sahip olarak, yerleşik yabancı şeklinde ifadesini bulmuştur. Düşman yabancı, barbarlar ise; Antik Yunan’da kazandığı kavramsal değeri koruyarak, aynı kesimlerin ifadesi için kullanılmıştır (Karakoç, 2012: 55). Antik Yunan ve Roma döneminde şekillenen yerleşik yabancılık tartışmaları, toplumsal yapıda yabancı olanın adaptasyonunu destekleyen daha ılımlı toplumsal modellerle günümüze kadar yansıtılmıştır.

1.2.3. Amerika’da Vatandaşlık-Yabancılık Anlayışının Gelişimi

Amerika, geçmişten beslenen kolonyal yapıların çeşitliliğiyle farklı ülke, din ve kültürden oluşturulmuştur. İki yüz yıllık federatif yapılanmanın tecrübesiyle beslenen çok kültürlülüğün birlikteliğiyle toplumsal yapısını şekillendirmiştir (Ünsal, 1998: 9; Şit, 2008: 73). Varlığını sürdürmek adına çeşitlilik içerisine bir düzen oluşturmak amacıyla olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD)⁴, vatandaşlık anlayışını etnik kökenden uzak, anayasal bağlılık temelini esas alan çerçevede temellendirmiştir. Bu temellendirmenin sonucunda toplum, iki kimlikli yapıyla şekillenmiştir. Birleşik Devletlerde vatandaş kimliği bulunan kişinin, toplumun bazı kesimlerinde yabancı kimliğiyle de bulunabileceği görülmektedir (Habermas, 2012: 27).

ABD, vatandaşlık-yabancılık algısı oluşturmada uluslararası düzenlemelerden çok önce harekete geçmeye başlamıştır. Henüz Avrupa’da modern anlamda vatandaşlık ifadelerinin tartışılmaya başlamadığı dönemde, 1789 Fransız Bildirgesi’nin yayınlanmasından 13 yıl evvelinde vatandaşlık, Amerika’da tartışma konusu olmuştur. Amerikan kolonilerinin temsilcilerinin kaleme aldığı Bağımsızlık Bildirgesi’nde, “bütün insanlar eşit yaratılmıştır”

⁴ Çalışmanın bundan sonrasında “Amerika Birleşik Devletleri” ifadesinin kısaltması kullanılmıştır.

denilerek gelecekte şekillenecek vatandaşlık-yabancılık algısının temelleri ortaya konulmaya başlanmıştır. Bildirge doğrudan vatandaş-yabancı algısından bahsetmese de kolonyal yapının sunduğu çeşitliliğin “birliktelik oluşturmak adına eşitliği” kabul etmesi gerekliliğine işaret etmiştir (Ünsal, 1998: 6).

Bağımsızlık Bildirgesi’nde yapılan eşitlik vurgusu ve gelecekte oluşturulmak istenen vatandaşlığın ilkeleri, evrensel yapıdaki maddi değer kazancını daha ileriki süreçlerde ortaya koymuştur (Ünsal, 1998: 8). Ancak gelecek kurgusuyla tasarlanan vatandaşlık-yabancılık algısı içindeki eşitlik vurgusu, zamanla hedeflenen noktadan uzaklaşmıştır. ABD’deki vatandaşlık-yabancılık algısı, hakların ve özgürlüklerin eşit bir şekilde sağlanması üzerine getirilen sınırlılıklarına, maddi değerler üzerinden gerçeklik oluşturamamıştır. Bu haliyle, Kıta Avrupası’nda hakların ve özgürlüklerin eşitliğiyle birliktelik sağlamak için kurgulanan vatandaşlık modeline tezatlık oluşturmuştur (Şit, 2008: 76).

Bağımsızlığını elde eden ABD, ilk anayasal pratiklerinde doğrudan vatandaşlık düzenlemeleri gerçekleştirmemiştir. Federatif bir çatı altında birleşen ABD, ilk anayasasını 1787’de oluşturmuştur. 1791 yılında yapılan değişikliklerle sivil hakları belirlemeye yönelik adımlar atılmıştır (Ünsal, 1998: 6). İlk anayasal metinlerde doğrudan vatandaşlık-yabancılık üzerine düzenlemeler yapılmamıştır. Yaklaşık yüz yıllık tecrübeyle gerçekleştirilen 14. anayasal değişiklikle vatandaşlığın belirlenmesinde doğum yeri (ülke) esası kabul edilmiştir. 1868 yılındaki 14. değişiklikle, “Amerika Birleşik Devletleri ülkesinde doğan herkes Amerika Birleşik Devletleri vatandaşıdır” şeklindeki vatandaşlık ifadesi ortaya çıkmıştır. Anayasaya girmiş olan vatandaşlık kavramı doğrudan ifade edilmemekle birlikte, kimlerin vatandaş olabileceği yönündeki tartışmalara ülke esaslı modeli üzerinden cevap oluşturmuştur (Şit, 2008: 72-76).

ABD’nin benimsemiş olduğu ülke (doğum yeri) esasına dayalı vatandaşlık modeli, yabancıların da vatandaşlık kazanabildiği bir yapı olarak dünyadaki tek örneğini sunmaktadır (Temelat, 2011: 12). Bu durumda Birleşik Devletlerde vatandaşlık kimliği bulunan kişinin, toplumun bazı kesimlerinde yabancı kimliğiyle de yer alabildiği görülmektedir. Bu istisna, farklılıkların birlikteliği arayışının kapsayıcılığını göstermektedir (Habermas, 2012: 27).

ABD’deki vatandaşlık-yabancılık algısı tarihsel temellerini, kolonilerin bağımsızlık mücadelesiyle aşağıdan yukarıya gerçekleşen toplumsal hareketlilik üzerinden oluşturmuştur. Toplumsal hareketlilik sonucu vatandaşlık sınırlarındaki belirleyicilik; toplumsal alanda katılımcı, aktif ve etken vatandaşlık modelini ortaya çıkarmıştır (Üstel, 1999: 57). ABD’deki vatandaşlık modeli dünyadaki vatandaşlık-yabancılık algısına önemli tecrübeler sunmaktadır. Özellikle modern vatandaşlık-yabancılık anlayışı üzerine Avrupa ile kıyaslanmaktadır.

1.2.4. Avrupa’da Vatandaşlık-Yabancılık Anlayışının Gelişimi

Tarihsel süreçteki değişikliklerin etkileriyle yeniden şekillenen vatandaşlık-yabancılık anlayışı, ilksel belirlenimini Antik Yunan site devletlerinde ortaya çıkardıktan sonra, Roma döneminin geliştiriciliğinden beslenmiştir. Avrupa kıtasındaki gelişimine kadar dışlayıcı, eşitsiz, (sınırlı) katılıma imkan sunan, aktif, statükocu ve komünteryen tanımlamalarla ifade edilmeye ve vatandaş ile yabancıların toplumsal yapıdaki dinamizmi belirlenmeye çalışılmıştır. Vatandaşlık-yabancılık algısı modern anlamdaki ilk ifadelerini, Avrupa kıtasında gelişen toplumsal dinamikler üzerinden bulmuştur. Özellikle Fransız Devrimi’nden sonra, modern vatandaşlık anlayışını oluşturacak ölçütler net bir şekilde belirlenmiştir. Ulus devletlerin paralelinde gelişen vatandaşlık-yabancılık algısı, günümüze değin evrensel bir boyut kazanmıştır. Fransız Devrimi, öncelikle Avrupa Kıtası ve genel olarak dünyadaki vatandaşlık algısının değişmesinde ve modernizasyonunda milat olarak nitelendirilmektedir (Ünsal, 1998: 6-7; Üstel, 1999: 54).

Fransız Devrimi, modern vatandaşlığın Avrupa Kıtası’nda ortaya çıkarılması ve geliştirilmesinde önemli bir dayanak olmakla birlikte, tüm kıtaya hakim ortak bir vatandaşlık modeli oluşturamamıştır. Vatandaşlık anlayışındaki değişimle ilgili ilk farklılıklar, kendisini kavramsal algıda göstermektedir. Linguistik temelde, Latin dillerinde “vatan” kelimesinden doğan kavramın Germen dilinde “devlet” sözcüğü üzerinden şekillendirilmesi, vatandaşlık anlayışının Kıta Avrupası’ndaki ülkelerde farklı algılanmasının en temel örneği olarak gösterilebilmektedir. Vatandaşlık kavramı, kelime anlamı itibari ile Fransızcada “citoyen”, İngilizcede “citizen” ve Almancada ise “burger” olarak ifade edilmektedir. Üç farklı düşünce temelinde geliştirilmiş olan kavram, vatandaşlık statüsünü kendi sınırlılıklarıyla belirlemiş olsa da ortak noktada kentliliğin (medeniyetin) ifadesini oluşturmuştur. Kıta Avrupası’nda vatandaşlık kelimesinin ilk kullanımı 1605 yılında, hak ve ayrıcalıklara sahip özgür kentliler olarak ifade edilmiştir (Polat, 2010: 6; Turner’dan akt. Esendemir, 2008: 23).

Kıta Avrupası’nda kentlilik düşüncesiyle mekanda birliktelik oluşturmuş gibi görünen vatandaşlık kavramı, tarihsel süreç içinde farklı anlayışlarla var olmaya devam etmektedir. Vatandaşlık anlayışındaki farklılıklar; zaman-mekan dinamiklerindeki toplumsal, ideolojik, dinsel ve kültürel yapıların belirleyiciliğiyle ortaya çıkmaktadır (Ünsal, 1998: 6-7). Örneğin; Fransız (devrimci) vatandaşlık anlayışıyla İngiliz vatandaşlık anlayışı, site (devlet) yaşamı içinde belirlenmiş yapının hukuksal statüsünde benzerlikler taşıırken; iki vatandaşlık anlayışı arasındaki fark, sosyolojik yapılarla somut şekilde belirlenmektedir. Aynı şekilde Almanya ve Hollanda’daki vatandaşlık anlayışı, devlet yaşamı dışında sivil toplum düşüncesiyle gelişerek diğer vatandaşlık anlayışlarıyla farklılıklar göstermiştir (Ünsal, 1998: 6; Üstel, 1999: 58).

Avrupa’da gelişen vatandaşlık anlayışı iki farklı model üzerinden ifade edilmek istendiğinde, kontrata dayalı ulusu temel alan Fransız (devrimci) modeli ve kolektif ruha dayalı ulusu temel alan Alman modeli karşımıza çıkmaktadır. Fransız modelinde şekillenen vatandaşlık anlayışı, Fransız Devrimi’yle bağlantılı olarak bir ulusa vatandaşlık bağı ile bağlanmanın şartlarını; toprak ve özgür seçime dayalı iradi katılım olarak belirlemiştir. Kontrata dayalı ulus yapısında vatandaş olabilmenin şartları, kan bağı ve ırksal özelliklerden soyutlanarak kozmopolit vatandaşlık ağı üzerinden oluşturulmuştur. Kozmopolit vatandaşlık ağının aksine kolektif ruha dayalı ulus yapısındaki Alman modeli vatandaşlık ilişkileri, kan bağı ve ırksal özelliklerin belirleyiciliğiyle şekillenerek milliyetçi bir anlayışla homojen vatandaşlık ağı oluşturmuştur. Alman modeli vatandaşlık anlayışında vatandaşlığa iradi bir katılım söz konusu değilken, Fransız modeli vatandaşlık anlayışı, iradi katılımı esas kabul ederek vatandaş olmanın sınırlarını ırksal temellerden uzaklaştırmış, daha geçişken ve değişken bir yapı oluşturmuştur (Bilgin, 1998: 141-142).

Devrimci gelenekten beslenen Fransız modeli, toplumsal eşitsizliği sonlandırarak, sosyal çeşitlilikten birliktelik yaratmak istemiştir (Gündüz ve Gündüz, 2002: 15). Toplumsal yapıda çeşitlilik oluşturan vatandaşlar, aşağıdan yukarıya gerçekleştirdikleri mücadelelerle vatandaşlıklarının sınırlarını belirlemiştir. Fransız Devrimi’nden beslenen vatandaşlık yapısı; aktif, etken, içte kapsayıcı ve dışarıya karşı korumacı bir vatandaşlık modeliyle yol gösterici olmuştur. Fransız modelinin aksine Alman modeline örnek sunulabilecek vatandaşlık anlayışında ise; vatandaşlığın sınırları yukarıdan inmeci bir şekilde oluşturulmuştur. Yukarıdan inmeci hareketle oluşan vatandaşlığın sınırları; pasif, edilgen, azınlıkları dışlayıcı şekilde katı bir yapı olarak belirlenmiştir. Görüldüğü üzere Avrupa Kıtası’ndaki vatandaşlık algısı, esas aldığı model üzerinden ülkelere göre farklılık göstermektedir (Üstel, 1999: 57; Kadioğlu, 2012: 178).

Avrupa’da geliştirilen vatandaşlık algısının doğal sınırları, kimliği belirsiz olanın sınırlarını ortaya koymuştur. Avrupa toplumundaki yabancılık algısı, ülkelerin vatandaşlık algısını belirlemede benimsemiş olduğu model üzerinden ifadesini bulmuştur. Örneğin; Fransız modelinin yabancı olana kapsayıcı yaklaşımının aksine Alman modeli, kendinden olmayanı dışlamak ve kendinden olmayan karşısında savunma mekanizması geliştirmek düşüncesiyle şekillenmiştir (Çelikel ve Öztekin Gelgel, 2012: 37; Bilgin, 1998: 141-142).

20. yüzyıla gelindiğinde kişinin sırf insan olmasından kaynaklı olarak bir takım hak ve özgürlüklere sahip olması gerektiği düşüncesi, vatandaş ve yabancı olanın yeniden ifade edilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (Çelikel ve Öztekin Gelgel, 2012: 37). Bu yönde yeni vatandaşlık tartışmaları gündem oluşturmaya başlamıştır. Vatandaşlık tartışmalarının yeniden

alevenmesindeki en büyük etken olarak, Avrupa ölçeğinde yeni kurumların oluşturulması gösterilmektedir. Avrupa’da vatandaşlık tartışmalarını gün yüzüne çıkaran yeni kurumsal dizaynların başında Avrupa Birliği (AB)⁵ gelmektedir (Erdenir, 2014: 625). AB, vatandaş ve yabancı olanın yeniden ifade edilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Avrupa’da birliğin kurulmasıyla toplumsal yapıdaki vatandaşlık-yabancılaşma algılarının yeniden belirlenmesine yönelik tartışmalar çıkmıştır. AB için oluşturulan üst kimlik, birlikteki ülkelerin vatandaşlık algısı dışında, “Avrupa vatandaşlığı” kimliğini ortaya çıkarmıştır. Avrupa vatandaşlığı anlayışı farklı tartışmalarla gündeme gelirken, klasik ülke vatandaşlığı ile Avrupa vatandaşlığının birlikteliği noktasındaki sınırlılıkların, hakların ve sorumlulukların nasıl paylaşılacağı önemli soru işaretleri oluşturmuştur (Ünsal, 1998: 9; Erdenir, 2014: 628).

Avrupa vatandaşlığı kimliğinin ortaya çıkması, vatandaş ile bağlı olduğu devlet arasındaki bağın kopmasına sebebiyet vermiştir. Böylece Avrupa vatandaşlığı anlayışı altında yatan düşünce, hak ve ödevlerin sadece vatandaşlar tarafından değil, yabancılar tarafından da kullanılması yönünde şekillenmiştir. Artık birey, doğduğu ve aidiyet bağı kurduğu devlet çatısındaki hak ve sorumluluklarının yanında, doğduğu yerdeki hak ve sorumluluklarını da arttırma çabası içerisine girmiştir (Erdenir, 2014: 634).

AB çatısı altındaki bireyin hak ve sorumluluk talepleri, evrensel değerler ve özellikle de insan hakları temelindeki kaynaklardan beslenmektedir. Böylece AB yabancılaşma algısında da farklılıkların meydana geldiği görülmektedir. Nitekim Avrupa vatandaşlığı çatısı altındaki yapılanmada birlik üyesi ülkelerin vatandaşları; çifte vatandaşlar, yerleşik yabancılar ve siyasi sığınmacılar gibi farklı kategorilerdeki bireylerle bir arada yer almıştır (Erdenir, 2014: 634). Böylece çoklu ve farklı vatandaşlık modelleri gündeme getirilirken; soy bağına temel alan, sosyokültürel toplumsal birliktelikten ve ortak geçmişten beslenen vatandaşlık modelleri geri planda tutularak, anayasal düzenlemeler üzerine kurgulanan soyut modellerle desteklenmiş birlik yapısı ortaya konulmaya çalışılmıştır (Habermas, 2012: 54).

Avrupa’da birliğin sağlanması için oluşturulmuş vatandaşlık modellerindeki en önemli tartışmalar, bireysellik üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bireyin temel hak ve özgürlükleri üzerinden temellendirilerek, heterojen modellemenin oluşturduğu “çeşitlilikten birliktelik oluşturmak” arzusuyla beslenen anayasal vatandaşlık ve insan hakları temelinde vatandaşlık tartışmaları gündeme gelmiştir (Ozulu ve Kösecik, 2016: 516).

Habermas tarafından AB üzerinden temellendirilen anayasal vatandaşlık tartışmaları, somut kültürel değerlerin kenara bırakılarak, soyut anayasal yargılar üzerinden kurgulanan üst kimlikle birlikteliğin sağlanmasını amaçlamıştır (Habermas, 2012: 26; Erdenir, 2014: 636;

⁵ Çalışmanın bundan sonrasında “Avrupa Birliği” ifadesinin kısaltması kullanılmıştır.

Ozulu ve Kösecik, 2016: 517). Modern dönem vatandaşlık tartışmaları içinde önemli yer tutan anayasal vatandaşlık, postmodern döneme gelene kadar güncelliğini korumuştur. Ancak günümüz postmodern dönem yapılarının getirmiş olduğu yeni dinamikler ve toplumsal yapıdaki değişiklikler, anayasal vatandaşlık kavramının tartışmaya açılmasını sağlamıştır.

Anayasal vatandaşlık kavramının tartışılmasındaki en önemli etkenlerden birisi, temellendirmesinin AB'ye dayandırılması şeklinde belirtilmektedir. Günümüzde AB'den ayrılık fikirlerinin artması, Avrupa vatandaşlığının yeniden tartışılmaya başlanmasına sebebiyet vermiştir. Devam etmekte olan yeni vatandaşlık tartışmaları içindeki insan hakları temelinde vatandaşlık modeli, anayasal vatandaşlığa karşı ve anayasal vatandaşlığın değerlerinden beslenerek ortaya çıkmıştır.

1.2.5. Güncel Vatandaşlık-Yabancılik Tartışmaları

Vatandaşlığın modernlik kazanması adına bir miladı temsil eden 1789 Fransız İhtilali ve getirdiği siyasi anlamlandırmalar, İnsan Hakları Beyannamesi'yle birlikte vatandaşlığı belleklerimize kazımıştır. Ancak vatandaşlık, 19. yüzyıla kadar bugünkü ifade ediliş şekliyle kullanılmamıştır. Kul, tebaa, reaya vb. kavramsal ifadelerle yeri doldurulmaya çalışılan kavram, kullanım şekillerini dönemseller olarak farklılık gösteren yönetim yapılarından beslenerek oluşturmuştur. Örneğin; monarşik yönetim yapısında halk, hükümdarın karşısında sadece kul, tebaa olarak hükmolunmuştur. 19. yüzyılda monarşilerin yıkılıp cumhuriyet rejimlerinin oluşturulması, vatandaşlık kavramının da vatandaşların lehinde evrilmesine ve yeni anlamlar kazanmasına sebebiyet vermiştir (Yılmaz, 2000: 91).

Modern dönem vatandaşlık tartışmaları, 20. yüzyılın başından itibaren yeniden alevlenmiştir. Küreselleşmenin de dahil edilmesiyle farklı pencerelere açılan tartışmalarda, toplumsal yapıların değişmesinde ve geliştirilmesinde vatandaşın nasıl tanımlanacağı önemli bir sorun olmuştur. Küreselleşme birçok açıdan yabancı etkisine açık olmakla birlikte, küre-yerellik sürecini her iki kanadıyla birlikte kolaylaştırmıştır (Ünsal, 1998: 194). Güncel tartışmalar içinde küreselleşmenin etkileriyle doğrudan ilişki halindeki vatandaşlık, 1970'de ortaya atılan anayasal vatandaşlık tartışmalarıyla günümüze kadar gelmiştir. 1990'lı yıllarda Habermas'ın kavramı yeniden gündeme taşınması, modern dönemde ve postmodern dönemde yeni vatandaşlık tartışmalarını başlatmıştır. Modern anlayıştan postmodern anlayışa evrilen vatandaşlık kavramı, insan hakları temeline dayalı anlayışlarla genişleme gösterirken kimlik siyasetinin parlatılmak istenmesiyle de daralmaktadır (Kadioğlu, 2012: 170; Keyman ve İçduygu, 1998: 169). Ancak devletin vatandaşlarına eşit mesafede davranması ideali, kimlik siyasetini geri plana alarak küresel vatandaşlık fikirlerini ortaya atmıştır (Üstel, 1999: 79-80).

Modern dönem vatandaşlık anlayışı, yapısını ulusal düzenin coğrafi sınırlılıklarıyla belirlerken, küreselleşmeyle birlikte evrensel vatandaşlık idealinden etkilenmeye başlamıştır (Gündüz ve Gündüz, 2002: 6). Modern dönem vatandaşlık inşasının sınırlılıkları modern yabancılar olarak belirlenirken; postmodern dönemde oluşturulan vatandaşlık inşası, insanların birlikte yaşama şansını yabancılar verilen haklar üzerinden belirlemektedir (Bauman, 2000: 46-50). Evrensel vatandaşlık anlayışı pek çok farklı modellemelerle karşımıza çıkmakla birlikte; tez çalışması kapsamında çok kültürlülüğü temeline alan güncel tartışmalar arasından sadece anayasal vatandaşlık ve insan hakları temeline dayalı vatandaşlık anlayışı ele alınmıştır.

Anayasal vatandaşlık, 1970’li yıllarda Dorf Stenbereger tarafından Alman siyaset disiplini üzerinden şekillendirilerek, “anayasal yurttaşlık” olarak literatüre girmiştir. 1990’lı yıllara gelindiğinde Habermas’ın vatandaşlık kavramına kattığı anlam, kuşkusuz günümüz anayasal vatandaşlık anlayışının temellerini oluşturmuştur. Habermas vatandaşlığın ulus sınırlılıklarından arındırılarak, farklılıklardan birliktelik oluşturulması gerektiği düşüncesini, “anayasal vatandaşlık” ifadesi üzerinden ortaya koymuştur (Ozulu ve Kösecik, 2016: 516).

Habermas anayasal vatandaşlık üzerine gerçekleştirdiği çalışmasını, farklı kimliklerin ortak üst kimlik çatısı altında birleştirilmeye çalışıldığı AB ile temellendirmiştir (Ozulu ve Kösecik, 2016: 517). Habermas’ın vatandaşlığı AB temelinde belirlemesi, kültürel kökenler kenara bırakılarak anayasal bağlılığın esas alınmasıyla ortaya çıkmıştır (Habermas, 2012: 26).

Anayasal vatandaşlık bağı içinde alt kültürlerin çeşitlendirilmesi, ortak siyasi üst kültürün bütünleştiriciliği üzerine soyutluk teşkil ederek, maddi dizaynlardan uzak yapılanma sorununu karşımıza çıkarmıştır (Habermas, 2012: 54). Bu noktadan hareketle anayasal vatandaşlık, alt kültürler arasında ayrıma gitme yolunda evrilmiştir. Alt kültürel yapıdaki yabancılaşma unsurunun, özel alandan sıyrılabilmesiyle birlikte kamusal alanda mevcudiyetinin sınırları da belirsizliklerini korumaktadır. Bu durum anayasal vatandaşlığın içindeki çelişkileri gün yüzüne çıkarmakta ve yeni vatandaşlık tartışmalarını gündeme getirmektedir. Anayasal vatandaşlığın tartışmalarına en somut örnek, AB’den ayrılma çabaları olarak gösterilmektedir. AB’den ayrılıklar sonrası vatandaşlığın nasıl belirleneceği, muğlaklığını korumaktadır.

Anayasal vatandaşlığın sorunlarına çözüm üretememesi, yeni bir dönemde yeni çözüm araçlarıyla yeni arayışları beraberinde getirmektedir. Modern dönem vatandaşlık tartışmaları arasında değerlendirilen anayasal vatandaşlık, postmodern döneme evrilen süreçlerde yeniden tanımlanma ihtiyacıyla gündeme gelmektedir. Postmodern dönemde vatandaşlığın yeniden ifadesi üzerine gerçekleştirilen çalışmalar, insan haklarını temel alan vatandaşlık anlayışına büyük önem vermektedir.

Postmodern dönemde vatandaşlığın insan hakkı temellendirmeleriyle gündeme gelişi, vatandaşlık kavramındaki belirsizliklerin daha somut bir yapıya kavuşmasına ışık tutmaktadır. İnsan hakkı olarak vatandaşlık, devlet ile insan arasındaki ilişkinin ritmini belirleyen diğer kavramlarla füzyon oluşturarak aradaki sınırları eritmektedir (Bingöl Schrijer, 2018: 247).

Vatandaşlığın doğuştan kazanılan haklar temeline doğrudan indirgenmesi mümkün görünmemekle birlikte, en sağlam desteğini insan hakları temelinde bulduğu ve insan hakları olmadan maddi gerçeklik oluşturamayacağı görülmektedir (Ünsal, 1998: 8). İnsan hakkının bağımsız değişken vatandaşlık hakkının ise bağımlı değişken olarak belirlenebileceği bir yapı içinde; hakların doğasına uygun kurgulanabilmesi, iki kavramın da farklılıklardan ziyade benzerlik taşıdığını göstermektedir. Balibar'a göre bunun en büyük kanıtı, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde ortaya çıkmaktadır (Balibar, 1998: 87-88). Beyannamedeki ifadelerde vatandaşlığa ilişkin doğrudan atıf yapılmamakla birlikte, bağlantılı maddeler günümüz vatandaşlık düzenlemelerinin şekillenmesinde referans olarak görülmektedir.

Modern dönem vatandaşlık dizaynı içinde önemli bir yere sahip olan Habermas, devlet aygıtının çalışma mantığının insan hakkı temelinden farklı işlerliğe sahip olduğunu ve devletin işlerliğinin insan hakkı temeline inecek kadar kişiselleştirilemeyeceğini savunarak, insan hakkı olarak vatandaşlık anlayışına eleştiri getirmektedir (Habermas, 2012: 44). Ancak vatandaşlığın geleceği üzerine güncel tartışmalar, postmodern dönemdeki insan hakkı olarak vatandaşlık anlayışının, gelecekteki vatandaşlık kurgularında etkili olacağını göstermektedir.

1.3. Osmanlı'da Vatandaşlık-Yabancılık Anlayışının Tarihsel Gelişimi

Osmanlı'da vatandaşlık-yabancılık anlayışının gelişimi iki başlıkta ele alınmıştır. İlk başlıkta klasik dönem Osmanlı toplum yapısından 19. yüzyıla kadar geçen süreçlerde vatandaşlık-yabancılık anlayışının gelişimi; ikinci başlıkta, 19. yüzyıldan Cumhuriyet'e devredilen miras üzerine gelişen geçiş dönemi vatandaşlık-yabancılık anlayışı aktarılmıştır. Tarihsel anlatının içinde, aynı tarihsel sınırlılıklarla gerçekleştirilen Osmanlı resmi düzenlemelerinin, vatandaşlık-yabancılık anlayışına yaklaşımı ve katkısı üzerine detaylı inceleme gerçekleştirilmiştir.

1.3.1. Klasik Dönem Osmanlı'dan 19. Yüzyıla Vatandaşlık-Yabancılık Anlayışı

Osmanlı İmparatorluğu'nda son dönem vatandaşlık ifadesine gelinceye kadar pek çok farklı temelde, pek çok farklı tanım karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı'nın klasik döneminde vatandaşlık kavramı kullanılmamıştır. Toplumda vatandaşlığın ilk ifadesi olarak, reaya ve tebaa kavramları kullanılmıştır (Özgişi, 2009: 84).

Reaya, Osmanlıca kökenli bir kavram olarak “rai” kelimesinden türemiştir. “Raiyyet” kelimesinin çoğulu olarak kullanılmaktadır. Reaya, bir hükümdarın idaresi altında bulunan ve vergi veren halk olarak ifade edilmektedir. Ancak zamanla kavramın anlam kapsamında değişiklikler meydana gelmiştir (Özön, 1979: 700-703). Örneğin; zamanla sadece vergi veren halk için değil, bütün halk için kullanılan bir ifade olmuştur. Ancak 18. yüzyılın sonlarına doğru, Hristiyan uyrukların ifadesi için kullanılmıştır. Kavramın anlam itibarıyla kapsamının daralması sonucu reaya kavramı yerini, tebaa kavramının kullanımına bırakmıştır (Ünsal, 1998: 3; Saydam, 2017: 196).

18. yüzyılın sonlarına doğru tebaa kavramı, toplumsal yapıda vatandaşlığın yeniden ifadesi olarak kullanılmıştır. Tebaa kelime anlamı itibarıyla “tabii” kelimesinden türemiştir. “Tabiiyyet” kavramının çoğulu olarak kullanılmaktadır. Tabiiyyet kavramı; tabii olmak, bir devletin tebaasından olmak anlamında kullanılmaktadır (Birinci vd., 2002: 480). Aynı şekilde “tebaa” kavramı; bir devletin taht-ı tabiiyyetinde bulunanlar, uyruklar, hizmetkarlar olarak kullanılmaktadır (Birinci vd., 2002: 499).

Tebaa kavramı, bazı ayrıntıların dışında reaya kavramıyla yakın anlamlar ihtiva etmektedir. Ancak 19. yüzyılda, Osmanlı modernleşme hamlelerinin gerçekleştirilmesi sonucu reaya anlayışının yerini “bir devlete vatandaşlık bağıyla bağlı olan kimse” olarak ifade edilen tebaanın alması, modernleşmenin getirdiği eşitlik anlayışını yansıtmaktadır. Aynı zamanda hükümdarın mutlak yetkisinin kırılmaya başladığının ve halkın da dikkate alınmaya başlandığının göstergelerini sunmuştur (Zürcher, 2000: 78; Uygun, 2014: 301).

Klasik dönem Osmanlı tabiiyetinin belirlenmesinde din esası, İslam hukuku ile şekillenen toplumsal yapının ortaya koyduğu pratiklerden beslenerek ve mevcut toplumsal dinamikler gözetilerek kabul edilmiştir (Güneş, 2015: 1; Saydam, 2017: 196). Osmanlı tabiiyeti, günümüz vatandaşlık-yabancılik hallerini belirleyen kan ve doğum yeri esasını ikinci planda değerlendirmiştir. Klasik dönem toplum yapısındaki unsurlar, millet sistemi olarak kabul gören ve temel ayrımını dini esas üzerine kurgulayan toplumsal modeli oluşturmuştur (Saydam, 2017: 164; Karakoç, 2012: 112).

Dini esas üzerinden şekillenen millet sistemi, bünyesindeki çeşitlilikten beslenerek vatandaşlık-yabancılik ifadelerinin bağımlılık ilişkisini farklı kategorilerde detaylandırmıştır. Millet sistemindeki bağımlılık ilişkisi, yöneten ve yönetilen kesimler üzerinden kategorize edilerek toplumsal ve sınıfsal ayrımlarıyla Tablo 1.2 üzerinden değerlendirilmiştir. “Klasik Dönem Osmanlı Toplum Yapısında Millet Sistemi” tablosundaki verilerin değerlendirilmesi ile Osmanlı’nın geleneksel dönem toplumsal yapısındaki farklı kesimlerin ve toplumsal ilişkilerinin anlaşılır kılınması amaçlanmıştır.

Tablo 1.2 Klasik Dönem Osmanlı Toplum Yapısında Millet Sistemi.

MİLLET SİSTEMİ			
YÖNETENLER (Vergi Vermeyenler)		YÖNETİLENLER (Vergi Verenler)	
ASKERİ SINIF	İDARİ SINIF (ULEMA)	REAYA (TEBAA) ⁶	ECNEBİ (YABANCI)
Padişah Kulları (İcrai Askerlik)	Saray Memurları	Müslüman	Müste'men (Yerleşik Yabancı)
	Mülki Memurlar	Zımmi (Gayrimüslim)	Harbi (Yabancı)

Kaynak: Osmanağaoğlu, 2004: 58-90, kaynağındaki bilgiler derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

Klasik dönem Osmanlı toplum yapısındaki millet sistemi, toplumsal kurguyu din esas ve ülke faktörlerini dikkate alarak gerçekleştirmiştir. Millet sistemindeki sınıflandırmada din esasının temel alınması, İslam hukukunun toplumsal yapının şekillenmesinde önemli bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir (Karakoç, 2012: 112). Ayrıca ülke faktörlerinin de dikkate alınması, toplumsal yapının Osmanlı coğrafi sınırlarının dışındaki dünya ile etkileşim içinde olduğunu göstergelerini sunmaktadır.

Osmanlı millet sistemi, yönetenler ve yönetilenler olarak toplumu ikiye ayırmıştır. Din ve ülke esas dışında bu ayrımın temelinde yatan diğer bir etken vergi muafiyeti olarak gösterilmektedir. Bu ayrımla yöneten kesim vergi vermekten muaf tutulurken, yönetilen kesim vergi vermek zorunda bırakılmıştır (Ortaylı, 2010: 451; Gürses, 2011: 55). Ayrıca yönetilen sınıflar içinde bulunan fakat padişah beratıyla vergilerin belirli kısmından muaf tutulan ve askeri sınıf ile raiyyet arasında yer alan, geçişken bir sınıf da oluşturulmuştur. Bu geçişken sınıf, muaf veya müselleme reaya olarak ifade edilmektedir (Halaçoğlu, 2010: 19-20; Güzel Mumyılmaz, 2013: 42).

Vergi vermeyen yöneticiler, idari yükümlülüklerle sahip olmakla birlikte ulema olarak bilinmektedir. Ulemanın idari yükümlülüğüne malik olan kesim, genellikle saray memurları, mülki memurlar gibi ayrımlarla alt kademelere ayrılmıştır. Bu kesim genel itibarıyla din işleri, adalet işleri gibi idare işleri ile meşgul olmuştur. Ayrıca yöneten kesim içinde ulemanın dışında kalan ve “kuva-yı icraiyye” olarak ifade edilen kesim de askeri sınıfı oluşturmuştur. Toplumun yönetiminde aktif konumda yer alan her iki sınıf, saray ve padişah çevresinde yer alan yönetici kadro olarak bilinmektedir. Reaya veya ecnebi gibi vatandaşlık ve yabancılık ifadesi olan kavramlar, idari yükümlülükleri olan her iki sınıf için de kullanılmamaktadır (Güzel Mumyılmaz, 2013: 42).

⁶ Tebaa kavramı, 19. yüzyıl başlarındaki modernizasyon hareketleriyle birlikte kullanılmaya başlamıştır. Dolayısıyla bu başlık altında vatandaşlık ifadesi olarak, reaya kavramı üzerinde durulmuştur.

Osmanlı toplumsal yapısının ikinci kanadında bulunan ve raiyyet ilişkisinin asıl düzenlendiği alan, yönetilenlerin yer aldığı sınıf olarak bilinmektedir (Türkdoğan, 2008: 38). Yönetilen sınıfın yönetenler karşısında en belirleyici özelliği vergi vermektir. Vergi verenler arasında din esas ve ülke faktörü üzerinden raiyyet-ecnebilik ilişkisi düzenlenmiştir. Bu faktörler dikkate alınarak yapılan tasnif sonucunda; Müslümanlar (Diğer daru'l harbte⁷ yaşayan "fiilen" Müslümanlar dahil) ve zımmi statüsündeki gayrimüslimler reaya olarak kabul edilmiştir. Daru'l harpte Müslüman unsurların varlığı, yerli-yabancı Müslüman kavramlarını literatüre sokmuştur. Ayrıca zımmi statüsü dışındaki gayrimüslimler de yabancı statüsünde yer almaktadır (Ortaylı, 2010: 453; Karakoç, 2012: 172-173). Bu durum Müslümanların evvelden beri iletişim kurdukları ve toplumsal hayata birlikte dahil oldukları Hristiyan komşularını, hatta inanmayan atalarını yabancı olarak görmesine sebep olmuştur (Lewis, 2011: 445).

Toplumsal yöneten ve yönetilen kanadında yer alan tüm sınıflar, kendi aralarında hiyerarşiye tabi kılınmıştır. Buna göre; yönetilen kesim içinde reaya, ecnebi (yabancı) karşısında üstün konumda yer alırken, reaya içindeki Müslüman kesim de zımmi statüsündeki gayrimüslimlerin hiyerarşik olarak üstünde yer almaktadır (Zürcher, 2000: 25; Ortaylı, 2010: 449). Aynı şekilde zımmi statüsündeki gayrimüslimler de müste'men ve harbi statüsündeki yabancıların üstünde konumlanmıştır (Lewis, 2011: 446-447; Osmanağaoğlu, 2004: 83-84; Saydam, 2017: 198). Tüm anlatılanlar değerlendirildiğinde, din esas üzerinden belirlenmiş bir millet hakimiyeti sisteminin varlığına şahit olunmaktadır. Buna göre, millet sisteminde Müslümanlar hakim millet (millet-i hakime) olurken, gayrimüslimler hakimiyet altındaki millet (millet-i mahkume) olmuştur. Millet sisteminde, Müslümanların hakimiyeti esas kabul edilmiştir. Gayrimüslimler, Müslümanlara bağımlı olarak ve onların koruyuculuğunda yer almıştır (Osmanağaoğlu, 2004: 90; Saydam, 2017: 186).

Toplumsal yapıdaki bağımlı millete mensup bireylerin, yapılarının ve hiyerarşik konumlarının ifadesinde farklı değişkenler ön plana çıkmaktadır. Bu farklı değişkenlerin belirlenebilmesi için hiyerarşik yapıdaki bağımlı milletlerin toplumdaki statüsünü belirleyen kavramların tanımlanması ve gerçekleştirilen tanımlamalar doğrultusunda farklılık oluşturan niteliklerin ortaya konulması gerekmektedir. Bu doğrultuda reaya kavramı metnin önceki alt başlıklarında aktarılmıştır. Reaya içindeki zımmi ise; daru'l İslam uyuğu olan gayrimüslim (Hristiyan) veya haraç (vergi) veren raiyye olarak ifade edilmektedir (Özön, 1979: 922).

⁷ "Dar" Osmanlıca kökenli bir kelime olarak ev, yurt anlamında kullanılmaktadır. "Harb" kavramı ise savaş mahsulü, İslam ülkesinden olmayan anlamında kullanılmaktadır. Dolayısıyla Daru'l Harp, yabancı (savaşılan, dış) ülke olarak ifade edilmektedir. Daru'l İslam ise, İslam ülkesi olarak ifade edilmektedir. Detaylar için bk. Luggat Osmanlıca Türkçe Sözlük, <https://www.luggat.com/>, (erişim tarihi:25.12.2019).

Osmanlı devletinin raiyyeti içindeki toplumsal statüler, yukarıda yer aldığı şekliyle ifade edilmektedir. Ayrıca bir de Osmanlı raiyyetinde yer almayan, ancak millet sistemindeki toplumsal yapıda ecnebi (yabancı) olarak nitelendirilen bireyler bulunmaktadır. Bu bireylerin içinde hiyerarşik olarak üstün statüyü elde eden kesim, müste'men olarak bilinmektedir. Müste'men kavramı, kelime anlamı itibarıyla emin kılınmış, kendisine eman verilmiş yabancılar için kullanılmaktadır (Birinci vd., 2002: 347; Osmanağaoğlu, 2004: 87-88). Ticaret, seyahat, resmi görev vb. gerekçelerle Osmanlı topraklarına gelmiş, azami olarak bir yıldan bir gün eksik süreyle ikamet edebilmek adına iyi niyet göstergelerini sunmuş ve raiyye-i ecnebi içinde olup eman almış bireyler müste'men statüsünü elde edebilmiştir (Saydam, 2017: 197). Müste'menin ikamet izni alarak belirli süre Osmanlı toplumunda yer alabilmesi, yerleşik yabancı olarak ifade edilmesine ve diğer yabancılık statülerinden üstün tutularak Osmanlı'nın koruyuculuğu altına girmesine sebebiyet vermiştir (Karakoç, 2012: 174).

Müste'menin yerleşik yabancı olarak ifade edilmesi ve emin sıfatına kavuşmuş bir yabancı olması, dost yabancı olarak anılmasını sağlamıştır. Müste'men dışında ve hiyerarşik olarak onun altında yer alan diğer yabancı statüsü ise harbi olarak bilinmektedir. Harbi kavramı, kelime anlamı itibarıyla arada barış anlaşması olmayan düşman, daru'l harbteki Müslüman olmayan kimse olarak ifade edilmektedir (Özön, 1979: 292). Statü olarak düşmanlık unsuru barındırması ve yabancı olarak nitelendirilmesi, doğrudan düşman yabancı sınıfına girmesini sağlamıştır (Karakoç, 2012: 111). Görüldüğü gibi müste'men ile harbi arasındaki ayrım, Antik Yunan'da ortaya çıkıp tarihsel süreçlerle gelişerek Osmanlı'ya kadar sirayet eden, dost-düşman yabancı kavramlarını ortaya çıkarmıştır. Müste'menin yerleşik yabancı olarak emin sıfatını oluşturması ve dost yabancı olarak anılması, gerçekleştirdiği toplumsal ilişkilerde kabul edilebilir noktada bulunduğunu göstermektedir.

19. yüzyılda vatandaşlık üzerine gerçekleştirilecek düzenlemelere gelinceye kadar öncelikle reaya, sonra ise geniş kapsamlı bir ifadeye sahip olan tebaa, vatandaşlık kavramının Osmanlı'daki ilk ifadesi olmuştur. Tebaa kavramının reaya kavramına nazaran daha kapsayıcı bir anlam ifade etmesine referans olarak, tabiiyetin sınırlılıklarının vergi vermek üzerinden tanımlanmaması ve belirli ama sınırlı kurallarla hükümdara tabiiyetin söz konusu olması gösterilmektedir (Gürses, 2011: 51). Bu durum yöneten-yönetilen etkileşimini arttırmaktadır.

Vatandaşlık anlayışının toplumsal yapıya nüfusu, tebaanın yönetsel kademeye dahil olabilmesi ve haklar elde edip yükümlülükler taşıması ile sonuçlanmıştır. Bu durum millet sisteminde pasif konumda ve statükocu yapıda bulunan reayanın, zamanla aktif konuma yükselmesine ve vatandaşlık anlayışının modernleşmesi noktasında ilerici bir adımın atılmasına sebebiyet vermiştir (Güzel Mumyaz, 2013: 41). Tebaa olarak ifade edilmeye

başlayan bireyler, 19. yüzyılda gerçekleştirilen düzenlemelerle yeni hak ve yükümlülükler elde ederek aktif ve katılımcı konuma yükselmeyi umut etmiştir (Osmanağaoğlu, 2004: 74).

1.3.2. 19. Yüzyıl Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı

19. yüzyıla geldiğinde Osmanlı İmparatorluğu; eski ihtişamını yitirdiğini, özellikle ekonomik ve askeri yönden dünyadaki gelişmelerin çok gerisinde kaldığını fark etmeye başlamıştır. Geri kalmışlığın ilk tepkilerini toplumsal hareketlenmelerle alan Osmanlı, toplumu ileriye taşıyabilmek, çağın gereklerini yerine getirebilmek ve dünya düzeninde halen söz sahibi olabileceğini iç ve dış güçlere gösterebilmek adına modernizasyon hamlelerine girişmiştir. Modernleşme hamlelerinin öncelikli amacı, mevcut düzenin korunabilmesi olarak düşünülmüştür. Bu amaç doğrultusunda yapılan düzenlemeler, toplumsal yapıyı ayakta tutabilmek adına kurgulanmıştır. Toplumsal yapının varlığını sürdürebilmesiyle ittifadın sağlanabileceği ve sürdürülebilir modellemeler sayesinde terakki yolunda önemli adımlar atılabileceği, hiç olmazsa yöneten kadronun düşüncesinde yer etmiştir (Gürses, 2011: 64).

Toplumsal yapının korunabilmesi için gerçekleştirilen modernleşme hamleleri, öncelikle vatandaşlık alanında kendini göstermiştir. 19. yüzyılda klasik dönem Osmanlı'dan devralınan reaya kimliği, yeni emeklemeye başlayan Cumhuriyet'e vatandaşlık anlayışının temellerini sunacak seviyeye evrilmiştir. Klasik dönemden devralınan reaya, sınırlılıklarından sıyrılamayınca yerini kendisinden çok daha geniş anlam ihtiva eden tebaa kavramına bırakmıştır (Mardin, 1991: 32). Böylelikle tebaa kavramı, vatandaşlığa giden yolun ilk kilometre taşı olarak, modernleşme çabaları içinde yer almıştır. Tebaanın içinde barındırdığı tabiiyet, gerçek kişilerle birlikte tüzel kişileri de devlete bağlayan yapıyı ifade ederek; gerçek kişilerle devlet arasındaki bağı ifade eden vatandaşlığın üst kavramını oluşturmuştur. Vatandaşlık kavramı, tebaanın alt kavramı olarak şekillenmiştir. Bu durumda tebaanın tabiiyet düşüncesi, haklar bakımından eşit insanı temele alan vatandaşlık idealine dönüşmeye başlamıştır (Ünsal, 1998: 1; Bilgin 1998: 144; Güzel Mumyalmaz, 2013: 1-2).

Tebaanın vatandaşa evrilebilmesi için gerçekleştirilen modernleşme hamlelerinin odak noktası, toplumsal tabanda eşitlik idealiyle dengelenmeye çalışılmıştır. Özellikle millet sistemi içinde toplumsal dengenin sağlanabilmesi; gelen tepkilerin de gözetilmesiyle Müslüman-gayrimüslim tebaa arasında din ayrımı ve yasal eşitsizliğin kaldırılıp tebaa eşitliğinin getirilmesi yönünde düzenlemelere sahne olmuştur (Tanör, 2000: 81; İnalçık, 2018: 348). Bu durum millet sisteminde hakim millet olan Müslüman tebaanın haklarının gerileyerek sorumluluklarının artmasına sebebiyet verirken, mahkum millet olarak yer alan gayrimüslim tebaasının haklarının artmasına ve özellikle yeni ayrıcalıklar elde etmesine sebep

olmuştur. Müslüman tebaa kendi ayrıcalıklarının ortadan kalkmasına ve geri plana itilmelerine sebep olan düzenlemelere tepki gösterirken, gayrimüslim tebaa kendilerine yüklenen sorumluluklardan (askerlik gibi) sıyrılma ve daha fazla imtiyaz elde etme çabasına girişmiştir. Her iki kesimin tepkilerinin artışı, dış etkenlerin Osmanlı üzerinde müdahaleci konuma yükselmesine ve baskı unsuru oluşturarak modernleşme çabalarında yönlendirici olmalarına sebebiyet vermiştir (Mardin, 1991: 16-88; Zürcher, 2000: 87-89). Bu noktada kapitülasyonlar; imparatorluk ile Müslüman-gayrimüslim tebaa arasındaki iletişime iç ve dış etkenlerin müdahalesini yansıtacak önemli bir örnek oluşturmaktadır.

Tebaanın farklı dinamiklerden beslenerek hak taleplerini arttırması, Cumhuriyet'in Osmanlı'dan devralacağı vatandaşlığın temellerini ortaya koyacak şekilde vatandaşlığa giden süreçlerin hızlandığını göstermiştir (Gürses, 2011: 56). Bu süreçler imparatorluğun pasif ve edilgen tebaasını, aktif ve etken vatandaşa dönüştürme çabalarını bizlere göstermektedir (Ulutaş, 2014: 73). Ancak gerçekleştirilen düzenlemeler, doğrudan alt kesimler tarafından devrimsel bir hareketle gerçekleştirilmemiştir. Düzenlemeler yukarıdan inmeci bir anlayışla 19. yüzyılın batılı tarzda eğitim almış yönetici elitleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu durum düzenlemelerin, toplumsal tabana uyum sağlayamama sorununu ve benzer amaçlarla sürekli revize edilme ihtiyacını doğurmuştur (Türkdoğan, 2008: 37; Gürses, 2011: 60-62).

Yönetici kadronun özellikle de hükümdarın, gelen baskıları frenlemek maksadıyla kendi öz iradesiyle bir takım haklarını devretmeye yönelik düzenlemeler gerçekleştirmesi; hükümdara hizmetkar olarak görülen tebaa anlayışının, kendi haklarıyla var olabilecek vatandaş anlayışına evrilmesinde öncelikli adım olmuştur (Tanör, 2000: 91). Bu durum monarşik yönetimdeki tebaa ile hak sahibi bireyin elde ettiği vatandaşlık arasındaki farkı, somut bir şekilde gözler önüne sermektedir (Aybay, 1998: 37). Tüm bu değerlendirmeler ışığında vatandaşlık temellerinin ortaya konulabilmesi ve geliştirilmesi adına düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler;

- Kapitülasyonlar
- 1807 Şer'i Hüccet (Şer'i Belge)
- 1808 Senet-i İttifak
- 1839 Tanzimat Fermanı
- 1856 Islahat Fermanı
- 1869 Tabiiyet-i Osmaniye Kanunnamesi
- 1870 Mecelle
- 1876 Kanun-i Esasi

şeklinde sıralanmaktadır (Gürses, 2011: 65).

Kapitülasyon kavramı, iki devlet arasında imzalanan sözleşme gereğine göre bir devletin diğerine tanıdığı ayrıcalığın ifadesi olarak kullanılmaktadır. Klasik dönem Osmanlı İmparatorluğu'ndan dağılma dönemine kadar çeşitli gerekçeler öne süren yabancı devletler, ayrıcalıklardan yararlanma arayışında olmuştur. Bu durum millet sistemi içindeki kendi cemaatine hamilik yapma iddiasındaki yabancıların, Osmanlı'nın içişlerine müdahalesinin önünü açmıştır (Bozkurt, 1996: 33; İnalçık ve Seyitdanlıoğlu, 2018: 546-547).

Kapitülasyonların artışıyla birlikte, Osmanlı'ya çeşitli sebeplerle gelmiş (müste'men) yabancı kesimin ayrıcalık talepleri artmaya başlamıştır. Bu durum Osmanlı millet sistemi içindeki zımmilerin, reaya olarak padişaha bağlılıklarının zedelenmesine ve hatta yabancı ülkelere bağlılık iddialarına yol açmıştır. Zımmi statüsündeki reaya, müste'menlerin yararlandıkları ayrıcalıklardan yararlanabilmek adına müste'men niteliğiyle Osmanlı'da yaşamaya çalışmıştır. Zımmiler, Osmanlı raiyyet haklarından yararlanmak istedikleri zaman reaya olduklarını, Osmanlı cezai sorumluluğundan kurtulmak veya imtiyazlardan yararlanmak istedikleri zaman farklı ülkelere bağlılıklarını dile getirmiştir (Karakoç, 2012: 184).

Kapitülasyonların etkisiyle zımmi reayanın padişaha bağlılığı zedelenmiş ve raiyyet-ecnebilik statüsü içinde sınırları belirsiz kaotik bir yapının oluşmasına sebebiyet vermiştir. Kaotik yapı, din esası üzerinden belirlenen raiyyet şartlarının yeniden ifade edilme ihtiyacını doğurmuştur. Kapitülasyonlar, millet sistemindeki belirsizliklerin çözüme kavuşturulması için öncelikle raiyyet (vatandaşlık) sınırlarının belirlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu durum vatandaşlık-yabancılik düzenlemelerinde, vatandaşlığın sınırlarının belirlenmesiyle oluşan statünün dışında kalan kesimin, yabancı olarak tanımlanması anlayışını oluşturmuştur. Yani yabancılik statüsü, vatandaşlığa bağımlı olarak belirlenmektedir. Kapitülasyonlarla ortaya çıkan toplumsal karmaşa, vatandaşlık-yabancılik anlayışının geliştirilmesine yönelik düzenleme yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (Karakoç, 2012: 185). Düzenlemeler, 1800'lü yılların başından itibaren hazırlanmaya başlamıştır.

1.3.2.1. 1800-1839 Yıllarında Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı

1807 yılında IV. Mustafa ve Osmanlı milleti arasındaki ilişkileri düzenlemek adına ilk kez yazılı belge oluşturulmuştur. Şer'i Belge olarak bilinen düzenleme, doğrudan vatandaşlık-yabancılik ilişkilerini düzenlemeye yönelik üretilmemiştir. Vatandaşlık-yabancılik statüleri üzerine doğrudan düzenleme yapma ihtiyacını ortaya koyan düzenlemeler arasında yerini almıştır. Şer'i Hüccet, 1807 yılında Nizam-ı Cedit'in bozulmasıyla toplumda gerilen ilişkileri kontrol altına alabilmek için yeniçeriler ve padişah arasında oluşturulmuştur. Gerçekleştirilen düzenlemeye göre; idari sınıfın (Padişah dahil) şer'i hükümlerden ve kanundan sapmaları

halinde askerler tarafından uyarılması, buna karşılık askerlerin devlet işlerine sürekli müdahil olmaması üzerine anlaşılmıştır (Gürses, 2011: 56).

Doğrudan ifade edilememekle birlikte askerler, padişahın yapacağı yukarıdan inme düzenlemelerin istenmeyen şekilde ilerlememesi için halkın padişaha karşı savrulan kılıcı olarak düşünülmektedir. Belgenin geçerliliği tartışılıyor olmakla birlikte, belge Osmanlı'nın son dönemlerindeki modernizasyon düzenlemelerinin yapılabilmesi için küçük ama etkili bir tetikleyici olmuştur. Çünkü padişahın yetkilerini paylaşması gerekliliği artık daha net şekilde anlaşılmıştır. Kısa zaman sonra Senet-i İttifak'ın imzalanması, bu durumun en önemli kanıtını oluşturmaktadır.

Şer'i Belge, vatandaşlıkla ilgili düzenlemelerin ilk adımını oluştururken, Senet-i İttifak için ön hazırlık niteliğini de barındırmaktadır. 1808'de, ayanlarla yönetici elit arasında gerçekleştirilen Sened-i İttifak, ayanların imparatorluktaki nüfusunu arttırmıştır. Senet-i İttifak, vatandaşlık hakları temelindeki düzenlemeleri bir araya getirme çabasında olmuştur. Ancak modernleşme çabalarının ilk aşamasındaki tecrübesiz düzenlemeler, vatandaşlık haklarını istenen seviyeye çıkaramamıştır (Ünsal, 1998: 8-11; Zürcher, 2000: 50). Reayanın haklarını, sınırlılıklarını ve tanımını doğrudan düzenlemeyen sözleşme, vatandaşlığa yönelik düzenlemelerin hazırlığı olarak düşünülebilmektedir (Gürses, 2011: 56; Gözler, 2018: 29).

Misakın 5. ve 7. maddelerinde reaya ve fukara kavramlarına doğrudan yer verilmemiş ancak kavramlar düzenlemelerde ifade edilmiştir. Yine aynı maddelere göre padişah ve ayanlar, reayayı ve fukarayı maddi-manevi (vergi-güç, baskı) etkenlerden birbirlerine karşı muhafaza edeceklerini belirtmiştir. Reaya olabilmek için bağlılık esasının halen etkin olduğu gerçeği, reaya olarak bağlılığın sürdürüldüğü ölçüde korunmanın tesis edileceği gerçeğiyle aynı düzlemde yer almaktadır. İttifaktaki düzenlemeler; padişah, ayanlar ve reaya bağlılık ilkesi ile karşılıklı ilişisini sunmuştur (Gözler, 2018: 24; Osmanağaoğlu, 2004: 103).

Senet-i İttifak'ta padişahla birlikte ayanların da yer alması ve hak koruyuculuğu üzerine iradelerini ortaya koyması, reayanın bağlılığını kime karşı oluşturacağı sorusunu tekrardan gündeme taşımıştır. Şüphesiz ki, Osmanlı reayası olabilmek için esas bağlılığı padişaha göstermek gerekmektedir (Özön, 1979: 700-703). Ancak yerel düzeyde, tehlikelere ve maddi manevi mücadelelere karşı ayanlara da bağlılık gösterilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu durum reayayı, padişah ve ayanlar arasında yeni bir mücadele cephesi olarak göstermektedir. Dolaylı olarak ortaya çıkan ihtilafın çözümü için sözleşmede herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Bu durumda reayanın esas bağlılığını padişaha gösterirken yerelde ayakta kalabilmek adına ayanlara bağlılıkla denge politikası gütmesi, en mantıklı politika olarak görülmektedir (Mardin, 1990: 38).

Raiyyet elde edebilmek için bağıllık ifadesi sağlamak üzerine bir başka sorun da, zımmi statüsündeki reayalar üzerinden belirlemektir. Zımmi statüsündeki reayalar, imtiyaz elde edebilmek adına farklı ülkelere bağıllığını ifade ederek raiyyet iddiasında bulunmuştur (Karakoç, 2012: 223). Bu durumla ilgili de düzenleme içermeyen ittifak, farklı ülkeye bağıllık ifadesinde bulunulmasının padişahın koruyuculuğundan çıkarılmakla ve raiyyet kaybıyla sonuçlanacağı yönünde işaretleri barındırmaktadır. Bu durum, millet sistemi bünyesindeki kesimlerin raiyyet ilişkileri ile ilgili düzenlemelerinin yapılması gerekliliğini bir kez daha ortaya koymuştur.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Senet-i İttifak doğrudan vatandaşlık-yabancılik statü düzenlemesi olmamasına rağmen; sadece 5. ve 7. maddeleri değerlendirildiğinde, gelecekteki düzenlemeler için ciddi ipuçlarını barındırmaktadır. 1808’de Senet-i İttifak ile başlanılan modernleşme hamleleri; 1839’da Tanzimat Fermanı’yla birlikte geliştirilmek ve sürekliliğinin sağlanmasıyla devam ettirilmek istenmiştir.

1.3.2.2. Tanzimat Dönemi (1839-1876) Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı

1839 yılına gelindiğinde vatandaşlık üzerine gerçekleştirilen önceki düzenlemelerin istenilen seviyeye çıkamadığı görülmüştür. Ferman, Osmanlı millet sisteminin yeniden düzenleme ihtiyacına cevap olarak çıkarılmıştır. Toplumsal yapıyı bir arada tutabilmek adına Osmanlı milleti anlayışı geliştirilerek, ortak bir Osmanlılık ideali üzerinden şekillendirilmeye çalışılmıştır. Toplumsal yapıyı yeniden kurgulama çabası içindeki ferman, vatandaşlık alanında gerçekleştirilecek geniş çaplı düzenlemelerin başlangıcı olarak büyük önem arz etmektedir. Ayrıca fermanın önemini arttıran diğer konu, “vatan” kavramının resmi belgede ilk kez kullanılması olarak gösterilmektedir (Osmanağaoğlu, 2004: 125; Gürses, 2011: 58).

Tanzimat metni içinde “vatan sevgisi” lafzı geçmektedir. Bu noktayı Avrupa coğrafyasında vatansever olarak tanımlanan ve günümüz anlamında vatandaşlığın ilk izlerini sunan vatandaş (yurttaş) kavramlarıyla kıyaslırsak, Osmanlı resmi düzenlemelerinde ilk kez vatandaşlıktan en azından kelimenin temelindeki vatandan bahsedilmiştir (Osmanağaoğlu, 2004: 125). Ayrıca fermanın bazı bölümlerinde vatanın korunması; bazı bölümlerinde memleketin muhafazası için asker ihtiyacından bahsedilmektedir. Bu durum memleket ve vatan kavramlarının yakın anlamlı olduğunu göstermektedir.⁸ Dolayısıyla Şemsettin Sami’nin Kamus-i Türki’de memleket ve hemşehrlik kavramını vatandaşlık ifadesi olarak kullanması, Tanzimat Fermanı’nı tarihsel öneme sahip bir referans haline getirmiştir (Ünsal, 1998: 13).

⁸ Muharrem Balcı, “1839 Tanzimat Fermanı”. <http://www.muharrembalci.com/hukukdunyasi/belgeler/233.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Tanzimat Fermanı, toplumsal düzenin muhafazası için askeri sistemin korunması ve desteklemesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Askeri sistemin desteklemesi için paraya ihtiyaç duyulmaktadır. Devletin para elde edebilmesi, vergi gelirlerine; vergi gelirleri de reaya ile ilişkilere bağlanmaktadır (İnalcık, 2018: 345). Sonuç olarak, toplumsal düzeni koruyabilmek ve Osmanlılık idealiyle tek bir çatı altında var olabilmek için her kesimden millete can, mal, namus güvencesi verilmiştir. Vergilendirme, yargılama ve kamusal alana girebilme hususunda eşitlik ilkesi getirilmiştir. Ayrıca eşitliğe saygı ilkesi getirilerek, kurulmak istenen denge korunmaya çalışılmıştır (Tanör, 2000: 88; Osmanağaoğlu, 2004: 123).

Tanzimat Fermanı'ndaki düzenlemeler, eşitliğin sağlanması ve saygı gösterilmesi adına önemli bir başlangıç sunmaktadır. Toplumda sağlanmaya çalışılan eşitlik anlayışından destek oluşturularak, millet sistemini ayakta tutabilmenin yolları aranmıştır (Tanör, 2000: 88). Toplumsal yapıyı ayakta tutabilmek için, Osmanlılık idealiyle oluşturulmak istenen Osmanlı milleti düşüncesinin temelleri atılmıştır. Böylelikle yöneten ve yönetilen arasında, Osmanlı milletinde yer almakla kazanılan vatandaşlık hakları ve sorumlulukları, yeniden ve doğrudan düzenlenmiştir (Osmanağaoğlu, 2004: 259; Gürses, 2011: 58).

Fermada gerçekleştirilen düzenlemeler ve toplumsal yapıda denge kurma çabaları değerlendirildiğinde, devlet-vatandaş ilişkilerinin yeniden ele alındığı görülmektedir. Bu durumun en büyük kanıtını, kişi haklarının fermada (kısmen) yer alması oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2017: 104-105). Artık reaya gibi padişaha bağlılık üzerine kurulu anlayış yerini, tebaa gibi tüm Osmanlı milletini kapsayan bir vatandaşlık anlayışına bırakmıştır (Gürses, 2011: 58-59). Bu durum hükümdarın kulları olmaktan çıkan devletin hizmetkarı eski ve yeni memur kesiminin, kendini devletin sahibi olarak görmesi düşüncelerini arttırmıştır. Şüphesiz ki Avrupa görmüş memur kesimi, yönetim alanında daha hakim konumda yer almaya ve sonraki yeniliklerde pay sahibi olmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2017: 108).

Tanzimat Fermanı istenilen sonucu vermemiştir. Fermandan istenilen sonucun elde edilememesi ve toplumsal yapının planlandığı şekilde kurgulanamayışı, dış güçlerin yeni imtiyazlar elde etme çabalarıyla baskılarına devam etmesi ve toplumsal yapının dizaynında yeniden düzenleme ihtiyacını gündeme getirmiştir. 1856 yılında hazırlanan Islahat Fermanı, yeni düzenlemelerin adresi olmuştur. Ayrıca ferman, toplumsal yapının kurgusu içindeki sınırlılıklarını belirleyebilmek adına vatandaşlık düzenlemelerine de yer vermiştir.

Islahat Fermanı'nın vatandaşlık üzerine gerçekleştirdiği düzenlemeler, Tanzimat Fermanı'nın gerçekleştirmeye çalıştıklarına göre daha geniş çerçeveli ve pratikte uygulamaya geçirilebilmiş düzenlemeler olmuştur. Bu durumun ispatı, yeni kavramsal temelde bile yapılabilir. Tanzimat Fermanı'nda ilk kez "vatan" kavramı kullanılmasına rağmen,

Islahat Fermanı “vatandaş” kavramını kullanmıştır. Osmanlı milletinin revabıt-ı kalb-i vatandaşı (vatandaşlık gönül bağları) ile bağlandığını söylemektedir. Ayrıca Islahat Fermanı ile tebaa, Avrupa ülkelerinde tanınan temel hak ve hürriyetlerin önemli kısmını elde etmiştir. Böylece Islahat Fermanı’nın vatandaşlığı, hak-sorumluluk dengesi gözeterek düzenlediği görülmektedir (Osmanağaoğlu, 2004: 265; Güzel Mumyalmaz, 2013: 51; Gözler, 2018: 42).

Islahat Fermanı ile yapılan düzenlemelerle, eşitlik algısı tam anlamıyla oturtulmaya çalışılmıştır. Düzenlemeler, Islahat Fermanı’nın ana hedefini eşitlik vurgusu üzerinden temellendirmiştir. Şer’i hukukun ayrımcılığının ortadan kaldırılması ve Osmanlı milletine mensup her vatandaşın aynı statüye sahip olduğu düşüncesi, toplumsal tabana yerleştirilmeye çalışılmıştır. Müslüman ve gayrimüslim kesim kamusal alana girebilmek için aynı liyakatten geçirilmeli, yargılamalarda eşit temsil edilmeli vb. gibi düzenlemelerle toplumsal tabanda birliktelik oluşturma yolları aranmıştır (Tanör, 2000 96-102; Güzel Mumyalmaz, 2013: 51). Toplumsal tabanda birliktelik oluşturmak için vatandaş dışında, yabancıya da birtakım haklar sunulmuştur. Örneğin; emlak mülkiyeti hakkı, yabancılara tanınmıştır. Yabancılara mülkiyet hakkının tanınması, yabancılarda toplumsal yapıya adaptasyonunu desteklemiştir. Bu durum, Osmanlı’daki yerleşik yabancı (müste’men) oranını arttırmıştır.⁹

Islahat Fermanı; toplumsal tabanda birliktelik oluşturmak ve eşitliği sağlayabilmek için, yabancılarda ve gayrimüslimlerin haklarını, Müslümanlarla en azından aynı seviyede düzenlemiştir (Tanör, 2000: 96). Bu durumda Islahat Fermanı, gayrimüslimlere pozitif dışsallık oluştururken, Müslümanlar için negatif dışsallık sunmuştur. Çünkü gayrimüslimler toplumsal yapıda daha fazla hak elde ederken, Müslümanlar hakim millet statüsünü yitirmiştir (İnalcık ve Seyitdanlıoğlu, 2018: 550).

Islahat Fermanı, gayrimüslimlerin daha fazla hak talep etmesine ve anayasal tecrübeler geliştirmesine imkan sunmuştur. Müslüman unsurlar ise tam tersine toplumsal yapı içindeki önceliklerini kaybederek, anayasal tecrübe edinme yönündeki pratiklere ulaşma şanslarını sonraki süreçlere ertelemek zorunda kalmıştır (İnalcık ve Seyitdanlıoğlu, 2018: 550). Özetle Tanzimat Fermanı ile Islahat Fermanı, düzenlemelerle yabancılarda ve gayrimüslimlerin durumunu, Müslümanlara göre daha iyi noktaya taşımıştır (Güzel Mumyalmaz, 2013: 53).

Islahat Fermanı gayrimüslimlerin haklarını düzenlemeye yoğunlaşmışken, Tanzimat Fermanı Müslümanların haklarına yönelik düzenlemelere yoğunlaşmıştır. Ancak Tanzimat Fermanı, etkinlik oluşturmamaya Müslümanlara doğrudan bir kazanım sağlayamamıştır. Gayrimüslimler ise Islahat Fermanı ile pek çok hakka sahip olmuştur (Tanör, 2000: 97).

⁹ Muharrem Balci, “1856 Islahat Fermanı”. <http://www.muharrembalci.com/hukukdunyasi/belgeler/231.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devredilecek vatandaşlık anlayışının gelişimi, tarihsel perspektifte öncelikle Tanzimat ve Islahat fermanlarında aranmıştır (Güzel Mumyalmaz, 2013: 307). Tabiiyet kanunu evvelinde meydana getirilen düzenlemelerle ciddi haklara sahip olmayı başaran gayrimüslim tebaa, zamanla ayrıcalıklarının arttırılması yönünde daha fazla hak talebinde bulunmaya başlamıştır. Ayrıca Osmanlı tabiiyeti altında bağlılığını ifade eden pek çok tebaanın imtiyaz arayışında olması; Osmanlı tabiiyetini inkar edenlerin ve yabancı ülkelere bağlılık ifadesinde bulunanların sayısını arttırmıştır. Bu durum toplumsal yapıdaki dengelerin bozulmasına ve Osmanlı siyasetinin müdahalelere açık hale gelmesine sebep olmuştur. Osmanlı toplumunda meydana gelen kaotik durumun çözümü için 1869 yılında Tabiiyet-i Osmaniye Kanunnamesi hazırlanmıştır. Bu kanunnameyle köklü vatandaşlık düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir (Osmanağaoğlu, 2004: 173-178).

Tabiiyet-i Osmaniye Kanunnamesi; vatandaşlıkla ilgili dağınık haldeki düzenlemeleri tek bir çatı altında toplayabilmek ve dış baskıları engelleyerek toplumsal yapıyı yeniden kontrol altına alabilmek için Avrupa hukuk sistemiyle uyumlu olarak oluşturulan ilk kanun düzenlemesi olmuştur. Kanun vatandaşlık-yabancılik belirsizliklerini ortadan kaldırabilmek için din esaslı vatandaşlık kazanımını, kan bağı ve toprak esası ile belirlenen vatandaşlık kazanımına çevirmiştir (Osmanağaoğlu, 2004: 196; Gürses, 2011: 65; Karakoç, 2012: 224).

Kanunnamenin ilk uygulamalarında toprak esasına dayalı vatandaşlık kazanımı benimsenerek, vatandaşlık ilişkisi ikamet ilkesiyle belirlenmeye çalışılmıştır. Yabancıların sınırları terki ve vatandaşın sınırlar içinde ikamet etmesi şartı ile Osmanlı'ya bağlılık oluşturulmak istenmiştir. Sonraki süreçlerdeki toplumsal idealler, kan bağı esası temelindeki vatandaşlık anlayışını ortaya çıkarmıştır (Gürses, 2011: 64-65; Karakoç, 2012: 224).

Kanunnamenin ilk maddesine göre; anne ve babası veya sadece babası tebaa olan kişiler, kan bağı esası üzerinden Osmanlı tabiiyetini kazanabilmiştir. İkinci maddeye göre; anne ve/veya babası yabancı olmakla birlikte Osmanlı topraklarında doğan kişiler, reşit olduktan sonraki üç yıl içinde tabiiyetinin ne olacağı konusunda karar verme hakkına sahip kılınmıştır (Karakoç, 2012: 224). Üçüncü ve dördüncü maddelerde, yetkili makamın kararıyla vatandaşlık kazanımının düzenlenebileceği belirtilmiştir. Buna göre, Osmanlı'da kesintisiz bir şekilde beş yıl yerleşik bulunan yabancılar, yetkili makama başvurarak Osmanlı tabiiyetini kazanabilmektedir (Karakoç, 2012: 225).

Kanunnamede vatandaşlık kazanımına yönelik düzenlemelerin yanında, vatandaşlıktan çıkma veya çıkarılma durumları da belirtilmiştir. Buna göre, izinle vatandaşlıktan çıkan bir kişi daha sonra vatandaşlığa dönme şansına sahipken; izinsiz şekilde vatandaşlığı terk eden kişilerin vatandaşlığa dönüş yolu kapatılmıştır (Karakoç, 2012: 227). Tabiiyet-i Osmani

Kanunnamesi, tebaalıktan vatandaşlığa geçişteki uyum sorunlarına cevaplar sunarken; vatandaşlık-yabancılik ilişkilerinin ve sınırlarının belirlenmesi adına da önemli düzenlemeler getirmiştir. Kendinden önceki düzenlemeleri ortak bir çatı altında toplamış ve gelecekteki düzenlemelere güzel bir referans sunmuştur.

Tabiiyet-i Osmaniye Kanunnamesi ile gerçekleştirilen düzenlemeler, eşitlik anlayışını ve ayrımcılık yasağını düstur edinerek; Osmanlı şemsiyesi altındaki herkesi, Osmanlı milleti olarak değerlendiren kapsayıcı modeli desteklemeye yönelik çıktılar oluşturmuştur. Bu durum toplumsal yapıdaki birlikteliğin, ortak bir Osmanlılık ideali ile desteklendiğini göstermektedir (Osmanağaağlu, 2004: 253-259).

1.3.2.3. Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı

1876'da yayınlanan Kanun-i Esasi, Osmanlı tabiiyeti ile ilgili düzenlemeleri de kapsayacak şekilde çıkarılmıştır. Böylece vatandaşlık ilk kez anayasal nitelikli bir belgeyle düzenlenmiştir (Aybay, 1998: 38). Genel kapsamlı bir düzenleme olmasıyla birlikte, 8.-26. maddeleri arasında temel haklar ve hürriyetler düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler, vatandaşlık alanındaki düzenlemeleri de kapsamaktadır (Gözler, 2018: 45). Kanun-i Esasi, 1869 kanunnamesinin çizmiş olduğu vatandaşlık profilini destekleyen ve Osmanlılık ideolojisinden beslenerek toplumsal yapıda birliktelik oluşturmak isteyen vatandaşlık tanımlaması yapmıştır (Aybay, 1998: 38).

Kanun-i Esasi'nin 8. maddesinde; "Devlet-i Osmaniye tabiiyetinde bulunan efradın cümlesine herhangi bir din veya mezhepten olursa olsun bila istisna Osmanlı tabir olunur" denilmektedir. Kanun-i Esasi'de modernleşme konusunda önemli adımlar atılması ve evrensel esasların vatandaşlığın belirlenmesi için kabul edilmesine karşın, halen "Osmanlı tebaası" ifadesinin kullanılmış olması, tanımlamada dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta olarak göze çarpmaktadır. Bu durum özellikle Osmanlılık idealiyle kurgulanmış toplumsal yapıdaki birlikteliğin, halen padişaha bağlılık üzerinden şekillendirilebileceği düşüncesinin bir tezahürü olarak görülmektedir (Aybay, 1998: 38). Kanun-i Esasi'nin vatandaşlığı düzenlerken padişaha bağlılığa atıf yapması, şer'i ve örfi hukuk anlayışlarından kopulamadığını göstermektedir. Bu durum Osmanlı milletini bir arada tutabilmenin, geleneksel anlayışlarla beslenen hukuki düzenlemelerle sağlanmaya çalışıldığını göstermektedir (Karakoç, 2012: 254).

Kanun-i Esasi'nin 8. maddesiyle vatandaşlık kazanımı için din ve mezhep ayrımının ortadan kaldırıldığı belirtilmektedir. Böylece Osmanlı tabiiyeti için hiçbir ayırım gözetilmeden Osmanlılık çatısı altında birliktelik oluşturmak istenmiştir. Anlaşılacağı üzere İslami temelden çıkarılan Osmanlı tabiiyeti, dini tanımlamalardan soyutlanmıştır. Osmanlılık hukuksal temele

dayandırılarak, devlete bağlılık düşüncesi ve Batının seküler anlayışı içinde ifade edilmeye başlanmıştır (Bozkurt, 1996: 83; Karakoç, 2012: 254; Gözler, 2018: 47).

Kanun-i Esasi’de temel hak ve hürriyetleri düzenleyen diğer maddeler de vatandaşlık düzenlemelerini desteklemektedir. 11. maddede devletin dininin İslam olduğu bilgisi yer almaktadır. Fakat diğer etkin ve dini unsurların devletin himayesi altında olduğu da belirtilmiştir. Düzenlemede devlet kademesinde yer alabilmenin şartı, Türkçe bilmek olarak ifade edilmiştir (md.18). Ayrıca ehliyet ve liyakat ilkeleri vurgulanmıştır (md.19). Ayrımcılık yasağı düzenlenmiştir. Ayrıca müsadere ve angarya yasağı (md.24), işkence ve eziyet yasağı (md.26) gibi düzenlemeler, Osmanlı tabiiyetinde yer alanların can, mal ve namus güvencesini oluşturmaktadır. Böylece sağlıklı bir toplumsal yapı kurgulanmak istenmiştir.¹⁰

Kanun-i Esasi, Osmanlı millet sistemi anlayışından vatandaşlığa geçişin hükümlerini belirlemiştir. Geçmişteki düzenlemelerden beslenerek oluşturulan vatandaşlık, devlete bağlılığını hür iradesiyle bildiren bireylerin ifadesi olarak kullanılmaya başlamıştır. Kanun-i Esasi’de, kapsayıcı bir vatandaşlık anlayışı ortaya koymuştur. Osmanlı vatandaşlığına devlete bağlılığını ifade eden zımmilerin de kabul edilmesi, vatandaşlığın kapsayıcılığı üzerine önemli dayanak sunmaktadır. Vatandaşlığın genel çerçevesini oluşturan Kanun-i Esasi, detaylı düzenlemeleri diğer düzenleyici işlemlerin yetkisine bırakmıştır (Karakoç, 2012: 255).

Osmanlı, vatandaşlığı modernleştirme çabasının verildiği son yıllarında, imparatorluğu tüm unsurlarını ayakta tutabilmek adına kapsayıcı ve bağlantılı kimlik modelleri geliştirmenin uğraşını vermiştir. Geliştirilmeye çalışılan modeller, toplumsal dinamiklerden beslenerek yeni toplumsal yapı oluşturmak idealiyle önemli çıktılar sunmuştur. Osmanlı, Müslüman ve Türk gelenekselliği üzerinden yeniden kurgulanmaya çalışılan kimlik modelleri ile toplumsal yapı şekillendirilmeye çalışılmıştır (Mardin, 1991: 21-28; Gürses, 2011: 67). Bu doğrultuda zaman içinde Osmanlılık, Müslümanlık ve Türkçülük temelindeki fikirler ortaya çıkmıştır.

Osmanlılık, çoklu millet yapısından tek bir “Osmanlı milleti” oluşturmak maksadıyla; Müslümanlık, hilafet hakkının Osmanlı’da olması ve bu durumdan yararlanılarak tek bir İslam çatısı altında tüm Müslümanları birleştirmek maksadıyla; son olarak Türkçülük ise, ırksal temelde “Türk milleti” oluşturmak maksadıyla toplumsal yapıda hakim kimlik modellemesini oluşturmayı amaçlamıştır (Akçura, 2018: 75).

Osmanlı’da kimlik oluşturmak için gerçekleştirilen çabalar ilk elde dini ve geleneksel motifleri temel alan Osmanlılık anlayışını ortaya çıkarmıştır. Somut niteliklerini Müslümanlık ve Türklük üzerinden tamamlayan Osmanlılık, soyut bir kavram olmuştur. Osmanlılık, toplumdaki etnik unsurlara karşı kapsayıcı tutum sergileyerek, toplumsal yapının muhafazası

¹⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Anayasa ve İçtüzük Sitesi, “1876 Kanun-i Esasi”.
<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876ilkmetinler/1876-ilkhal-turkce.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

ve geliştirilmesi yönünde çabalamıştır (Akçura, 2018: 13). Uzun süre Osmanlılık kimliğinden beslenen vatandaşlık anlayışı, 1908'e kadar Osmanlılık temelinden ayrılamamıştır. 1908'de II. Meşrutiyetin ilanıyla, kurgulanmak istenen ulusal yönetim modeli kapsamında vatandaşlık, farklı temellerden beslenmeye başlamıştır (Polat, 2010: 128).

II. Meşrutiyetin ilanından sonra Osmanlıcılık anlayışı iyiden iyiye kan kaybetmeye başlamıştır. 1906'dan sonra daha açık bir şekilde düşüncelerini yaymaya çalışan İttihat ve Terakki de, Osmanlıcılık adı altında savunduğu Türk-İslam sentezinin İslamcılık kanadının kırılması sonucu Türkçülük fikrini savunmaya başlamıştır. Osmanlılık anlayışının toplumsal temelden tamamen sıyrılmaya başlamasıyla birlikte, reaya ve tebaa kavramları vatandaşlık alanına evrilmeye başlamıştır. Bu durum II. Meşrutiyetin, vatandaşlık niteliklerinin ortaya çıkmasında önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir. Türkçülük idealiyle beslenen II. Meşrutiyetin vatandaşlık anlayışı, ortak bir ailenin ferdi olan yeni insan profillerini ortaya çıkarmıştır (Mardin, 1991: 100; Polat, 2010: 136-138). İttihat ve Terakki düşünceleriyle harmanlanmış yeni vatandaşlık anlayışı, Şemsettin Sami'nin Kamus-i Türki'de ifade ettiği üzere ortak vatana aidiyet olarak kullanılmaya başlamıştır (Ünsal, 1998: 13).

I. Dünya Savaşının başlamasıyla milli mücadele içine giren Osmanlı'da Türk milliyetçiliği, vatan müdafaasıyla birlikte niteliklerini somut temellere dayandırmıştır. Türkçülüğün coğrafi sınırları belli toprak parçası için mücadeleye girmesi, Cumhuriyet'in kuruluşu ve Cumhuriyet vatandaşlığının şekillenmesi için önemli bir dinamik oluşturmuştur (Özgişi, 2009: 89). Türk milliyetçiliğinin I. Dünya Savaşı ile birlikte yeni Cumhuriyet'in vatandaşlık anlayışının belirlenmesinde etkin olması; toplumsal yapıyı ayakta tutabilmek adına mücadele veren kesimin, gayrimüslim ve yabancılar dışında kalan Türklere oluşması düşüncesiyle temellendirilmiştir (Lewis, 2011: 288).

Savaş sonrası çalışmalarla Cumhuriyet'in vatandaşlık anlayışının gelişimine katkı sağlamıştır. Öncelikle din toplumsal yapının odak noktasından çıkarılarak, toplumsal yapıya destekleyen yardımcı etken konumuna getirilmiştir. Kozmopolit yapısını büyük ölçüde yitiren devlet, imparatorluk çatısını yıkarak yeni çatı altında ulusal niteliklerle yapılanmaya başlamıştır. İmparatorluğun yıkılması hanedana bağlılığı ortadan kaldırmıştır. Milli egemenlik ilkesi ön plana çıkmıştır (Özgişi, 2009: 90). Sonuçta feodal, ümmetçi ve çok milletli imparatorluk yerini uluslaşma sürecine bırakmıştır (Tanör, 2000: 266).

İttihat ve Terakki tarafından gerçekleştirilen tüm çalışmalar, topluma ulusal bir boyut kazandırmış ve vatandaşlık anlayışının gelişimini ulusallaşmayla aynı paralelde sergilemiştir. Ulusallaşma aşamasında toplumsal yapının korunarak vatandaşlık anlayışının geliştirilmesi ve sağlam temellere oturtulması çabaları, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yol haritasını

çıkarmıştır. Buna göre tek millet, tek ulus yaratma çabasındaki ulusal yapılanma, ortaya yeni bir ulus devlet modeli çıkarmıştır (Polat, 2010: 139). Türkiye Cumhuriyeti önce ulus yapısını inşa etmiş, daha sonra bir devlet yapılanması olarak varlığını ilan etmiştir. Yani ulusal toplum (vatandaş), ulusal devleti meydana getirmiştir (Tanör, 2000: 226).

Birlik, beraberlik ve ilerleme ülküsü üzerine ortaya çıkan ulusal yapıyı ifade eden Atatürk, Türk milliyetçiliğinin gelişmesinde ve milletin devletine kavuşmasında mücadele vermekten geri kalmamıştır. Ancak özellikle savaş sonrasında etnik kimlikler üzerine vurgu yapmaktan kaçınmıştır. Mevcut toplumsal yapıyı devlet haline getirebilmek için vatandaşlık algısında toprak esasını öncelikli etken olarak değerlendirmiştir. Yapılan düzenlemelerde, “Türkiye halkı” vurgusunu yapmıştır. Türkiye Cumhuriyeti de milliyeti ve vatandaşlığın sınırlarını; “dilde, ülküde ve vatanda birlik diyen ve kendisini Türk kabul ederek, ortak duyguları paylaşan toplum” olarak vurgulamıştır. Böylelikle toplumda iç dinamiklerinden beslenerek şekillendirilmiş laik ve çağdaş bir vatandaş profili oluşturmak amaçlamıştır (Polat, 2010: 139-142; İnalçık ve Seyitdanlıoğlu, 2018: 554-555). Türkiye Cumhuriyeti’ndeki vatandaşlık anlayışı, devlet yapılanmasıyla aynı süreçlerde, en temel noktadan oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti devlet yapılanmasıyla aynı zamansal algıda gelişen vatandaşlık anlayışı, Osmanlı’dan bugüne farklı dinamiklerden etkilenerek mevcut yapısına kavuşmuştur. Klasik dönem Osmanlı’da kul olarak ifade edilen günümüzün vatandaşlığı; tarihsel süreçlerde sırasıyla reaya ve tebaa olarak ifade edilmiştir. Sonuç olarak günümüze kadarki süreçte vatandaşlık, farklı kesimleri ve algıları temsil ederek gelişimini tamamlamıştır. Böylece Türkiye Cumhuriyeti’ne yeni vatandaşlık anlayışını oluşturabilmesi için uygun bir zemin hazırlanmıştır.

1.3.3. Osmanlı’daki Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü Gelişiminin Değerlendirmesi

Osmanlı resmi düzenlemelerinde vatandaşlık – yabancılık statüsünün sağlıklı şekilde karşılaştırılabilmesi adına kavramların; hukuki biçimi, statü önemi, statü kazanımı, statü bağıllığı, statü ifadeleri ve statüsünün sosyolojik temeli şeklinde kriterler belirlenmiştir. Belirlenen kriterlerle; Kapitülasyonlar, Şer-i Hüccet, Senet-i İttifak, Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı, Tabiiyet-i Osmaniye Kanunnamesi ve Kanun-i Esasi gibi Osmanlı’daki resmi düzenlemelerdeki vatandaşlık – yabancılık statüsü karşılaştırılması Tablo 1.3 üzerinden aktarılmıştır. Bu çerçevede Tablo 1.3, “Osmanlı Resmi Düzenlemelerinde Vatandaşlık – Yabancılık Statüsü Tablosu” aşağıda yer aldığı haliyle şekillenmiştir.

Tablo 1.3 Osmanlı Resmi Düzenlemelerinde Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü Tablosu.

	Hukuki Biçimi	Vatandaşlık Yabancılık Statüsüne Dair Önemi	Vatandaşlık Yabancılık Statüsünün Kazanımı	Vatandaşlık Yabancılık Statüsünün Bağlılığı	Vatandaşlık Yabancılık Statüsü İfadeleri	Vatandaşlık Yabancılık Statüsünün Sosyolojik Temeli
Kapitülasyon	Ayrıcalık Hakları	Vatandaşlık sınırlarının belirlenmesi ihtiyacını doğurmuştur	Din Esası (Belirsizlik)	Padişaha Bağlılık Daru'l Harbe Bağlılık	Reaya (Tebaa)	Kozmopolit Yapı Millet Sistemi
Şer'i Hüccet	Şer'i Belge	Osmanlı reform hareketinin ilk adımı olmuştur.	Din Esası (Belirsizlik)	Padişaha Bağlılık	Reaya	Millet Sistemi
Senet-i İttifak	Misak	Vatandaşlık bağlılığı için önemli bir ayırım olmuştur.	Din Esası (Belirsizlik)	Padişaha Bağlılık + Ayanlara Bağlılık	Reaya	Millet Sistemi
Tanzimat Fermanı	Ferman	Vatan kavramının ilk kullanımı olmuştur.	Din Esası	Osmanlı'ya (Devlete) Bağlılık	Tebaa	Osmanlılık
Islahat Fermanı	Ferman	Vatandaşlık kavramının ilk kullanımı olmuştur.	Din Esası	Osmanlı'ya (Devlete) Bağlılık	Tebaa (Vatandaş)	Osmanlılık
Tabiiyet-i Osmaniye Kanunnamesi	Kanun	Vatandaşlık ile ilgili ilk yasal düzenleme olmuştur.	Toprak esası + Kan bağı esası	Osmanlı'ya (Devlete) Bağlılık	Vatandaş (Tebaa)	Osmanlılık
Kanun-i Esasi	Anayasal Nitelikte Düzenleme	Anayasal nitelikteki ilk belge olmuştur.	Kan bağı esası + Toprak esası	Osmanlı'ya (Devlete) Bağlılık	Vatandaş (Tebaa)	Osmanlılık (İslamcılık)
1908 Değişiklikleri	Anayasal Nitelikte Düzenleme Değişikliği	Temel hak ve hürriyetleri artırmıştır.	Kan bağı esası + Toprak esası	Temel hak ve sorumluluğa bağlılık	Vatandaş	Türkçülük

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 1.3'teki veriler incelendiğinde, Osmanlı'da vatandaşlık-yabancılik statüsünün tarihsel gelişimi üzerine önemli çıktılara ulaşılmıştır. Osmanlı resmi düzenlemelerindeki gelişim, vatandaşlık-yabancılik statüleri üzerindeki belirleyicilikleriyle aynı doğrultuda gerçekleşmiştir. Düzenlemelerin hukuki nitelikleri değerlendirildiğinde, her düzenlemenin sonrakine önemli kazanımlar bıraktığı ve her birinin bir önceki düzenlemeye göre vatandaşlık veya temel hak ve hürriyetler üzerine kapsayıcı değerlere yer verdiği görülmektedir.

Tablodaki ilk üç resmi düzenlemelerin verileri, düzenlemede doğrudan yer alan bilgiler üzerinden değil, düzenlemeyle ilgili çalışma yapan araştırmacıların ortaya koyduğu bilgiler üzerinden belirlenmiştir. Her durumda vatandaşlık ile ilgili düzenlemeler, kulluktan vatandaşlığa kadarki süreçte çok önemli yollar kaydetmiş ve giderek önemini arttırmıştır.

Vatandaşlık-yabancılik statüsünün belirlenmesiyle klasik dönem Osmanlı yapısında, dini esasın kabul edildiği anlamı çıkarılabilmektedir. Ancak millet sisteminin çok farklı dinamikleri içinde barındırması, vatandaşlık kazanım esaslarının netleştirilmesi ihtiyacını ortaya koymuştur. Tabiiyet-i Osmaniye Kanunnamesine gelinceye kadar varlığını koruyan din esasları, sonraki düzenlemelerde yerini kan bağı ve toprak esasına bırakmıştır.

Resmi düzenlemelerdeki vatandaşlık-yabancılik statüleri, farklı zamanlarda farklı kavramlarla ifade edilmiştir. Klasik dönemden Senet-i İttifak düzenlenmesine kadarki süreçte sosyolojik temellerini, millet sistemi ile oluşturmuştur. Millet sistemine dayanan sosyolojik yapıda padişaha bağlılık reaya kavramıyla ifade edilmiştir. Tanzimat Fermanı'yla birlikte toplumsal yapıdaki yeniden düzenlenme ihtiyacı, Osmanlılık fikirleriyle desteklenmiştir. Padişah karşısında güç kazanan toplumun Osmanlı'ya bağlılığı, tebaa kavramıyla ifade edilmiştir.

Islahat Fermanı'yla birlikte tebaa kavramı, günümüzdeki vatandaşlıkla aynı anlamda kullanılmaya başlamıştır. Zamanla kavramın kullanım önceliği değişmiştir. Vatandaş kavramı, tebaadan çok kullanılır olmuştur. Kanun-i Esasi ve 1908 değişiklikleri ile tebaa kavramının kullanımı tamamen bırakılarak, vatandaş kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Vatandaş kavramının kullanılmaya başlanmasıyla Osmanlılık ve İslamcılık¹¹ fikirlerinden beslenen devlete bağlılığın terk edilmesi, temel haklara ve hürriyetlere bağlılığın esas alınması sağlanmıştır. 1908 değişiklikleriyle oluşturulmaya çalışılan modern yapılar ve düzenlemeler, Türkçülük fikirlerinden beslenmiştir. Ayrıca Cumhuriyet'e devredilecek vatandaşlık mirası için önemli bir başlangıcı sunmuştur.

¹¹ İslamcılık fikirleri; Kanun-i Esasi'nin 11. maddesindeki "devletin dini İslam'dır" ifadesi ve 1877-78 Osmanlı Rus harbi sebebiyle meydana gelen göç hareketlerinin toplumsal yapıdaki Müslüman unsurları artırması sonucunda Osmanlılık fikirlerinin yerini alabileceği düşüncesi ile ortaya çıkmıştır. Ancak toplumsal yapıdaki etkenler, başarılı olamayacağını göstermiştir. Sonuç olarak Osmanlılık fikirleri toplumun sosyolojik temelinde bir süre daha var olmaya devam etmiştir. Detaylı bilgi için bk. (Mardin, 1991: 89-96; Akçura, 2018: 76).

1.4. Türkiye Cumhuriyeti'nde Vatandaşlık-Yabancılık Anlayışının Tarihsel Gelişimi

Osmanlı'da vatandaşlık-yabancılık anlayışının gelişimiyle oluşturulan tarihsel miras, Cumhuriyet'e devredilmiştir. Bu doğrultuda Türkiye Cumhuriyeti'nde vatandaşlık-yabancılık anlayışının tarihsel gelişimi, farklı dönemlerde farklı dinamiklerden beslenerek şekillenmiştir. Cumhuriyet'in erken dönemlerinden 1950'ye kadar Osmanlı'dan devralınan miras ile yeni devletin vatandaşlık-yabancılık anlayışı oluşturulmaya çalışılmıştır. 1950-1980 yıllarında çok partili hayata geçişle birlikte toplumsal yapıda değişimler meydana gelmiştir. Bu süreçte vatandaşlık yabancılık anlayışının yeni değer kazanımları belirlenmiştir. 1980'den günümüze küreselliğin ve toplumsal hareketlerin artışı, vatandaşlık-yabancılık anlayışının tartışmaya açılarak yeniden tanımlanma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

1.4.1. Erken Cumhuriyet Döneminden 1950'ye Vatandaşlık-Yabancılık Anlayışı

Erken Cumhuriyet dönemi, misak-ı milli sınırları içinde toplumsal etkenlerin yeniden yapılandırıldığını göstermektedir. Yeniden yapılanma süreci, geçmişe sünger çekilerek ve Osmanlı'nın bıraktığı temeller üzerinden yeni bir millet oluşturma idealiyle şekillenmiştir. Osmanlı'dan devralınan kozmopolit yapı üzerinden kurgulanmak istenen millet, toplumsal yapıda birlikteliği sağlayabilmek için Türklüğü bir üst kimlik olarak kullanmıştır (Ünsal, 1998: 13; Özbudun, 1998: 152). Bu durum, Türklük çatısı altında alt kimliklerin oluştuğunu göstermektedir (Aybay, 1998: 144).

Türk milleti olarak ifade edilen toplumsal yapı, Atatürk'ün ortaya koyduğu değerler üzerinden belirlenmiştir. Atatürk'e göre Türk milleti; siyasi varlıkta, dilde, misak-ı millide, soyda, tarihi ve ahlaki değerler üzerinde birliktelik oluşturan olgular üzerinden tarif edilmiştir. Ayrıca ortak tarihi zenginliklerden beslenen, geçmişte beraber yaşayıp durumun sürekliliği konusunda hem fikir olan ve birlikte kazanılan değerlerin birlikte muhafazası konusunda iradelerini belirten topluluğu, millet olarak tanımlamıştır (Tezcan, 1997: 21-24; Özbudun, 1998: 155-156). Sonuçta Atatürk, "Türkiye Cumhuriyeti'ni kuran Türk halkına Türk milleti denir" diyerek, Türk milletinin çatısını kurmuştur (Tanör, 2000: 310). Atatürk'ün belirlediği olgular değerlendirildiğinde; Osmanlı'dan devralınan mirasın, yeniden kurgulanan toplumsal yapıda ve kapsayıcı millet anlayışıyla farklı bir geleceğe ışık tuttuğu görülmektedir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında oluşturulmaya çalışılan millet yapısı, devletin kendisine sunduğu değerler üzerinden ve devlet için şekillendirilmiştir. Yani Türkiye Cumhuriyeti'nin ilanıyla kurulan devlet, kendi milletini kendisi için oluşturmuştur. Bu durum millet yapısı içindeki unsurların vatandaşlık sınırlarını belirlerken, devletin vatandaşa sunduğu haklardan çok, ödev ve yükümlülüklerin ön planda olduğunu göstermiştir. Devlete karşı ödev ve

yükümlülükleri olan vatandaş, devletin var olabilmesi ve gelişerek uygarlaşması için çaba göstermiştir. Vatandaşlık anlayışı kapsamında oluşturulmuş mevcut profil 1950 yılına kadar muhafaza edilirken, bu süreçte oluşturulan politikaların ve düzenlemelerin şekillenmesinde öncü bir niteliğe sahip olmuştur.

Erken Cumhuriyet Dönemi Türk vatandaşlığı; farklı milletlerin vatandaşlık modelleri üzerinden bir konuma yerleştirilmek istenirse, Fransız ve Alman vatandaşlık modellerinin kavşak noktası olarak görülmektedir. Türk vatandaşlığı, devletin özel alana müdahalesi ve kapsayıcı (Türkleştirme politikası) olması üzerinden Fransız vatandaşlık modeliyle benzerliklerini ortaya koyarken; yukarıdan inmecî politikalarla edilgen yapılı vatandaşlık profilini şekillendirmesi, Alman vatandaşlık modeliyle benzerliklerini ortaya koymaktadır (Esendemir, 2008: 73; Kadioğlu, 2012: 179). Dolayısıyla Türk vatandaşlığı sınırlılıklarını, Fransız ve Alman vatandaşlık modelinin harmanlanmasıyla ortaya çıkan yeni vatandaşlık modeli üzerinden ortaya koymuştur.

Erken Cumhuriyet Dönemi'ndeki vatandaşlık anlayışı, devletin var ettiği millet üzerinde yukarıdan inmecî politikalarla geliştirilmeye çalışılmıştır. “Vatandaşın var olması, devleti var edecektir” düsturuyla hareket edilerek vatandaşlara haklardan çok sorumluluk yüklenmesi, yukarıdan inmecî politikalar sonucunda ortaya çıkmıştır. Vatandaşlığın aşağıdan gelen talepler sonucunda oluşturulmadığı gerçeği, çok partili hayata geçinceye kadarki süreç içinde aydınlanmamış, toy, pasif ve edilgen yapılı bir vatandaşlık profili oluşturmuştur (Esendemir, 2008: 67; Kadioğlu, 2012: 180). Pasif ve edilgen yapılı vatandaşlar, genel anlamda kamusal alandan uzak kalmıştır. Ayrıca yukarıdan gelen devlet müdahaleciliğinin vatandaşın özel alanda var olan değerlerini de düzenleme çabasına girmesi, belirtilen süreçte devletin vatandaşlık anlayışının inşası için en önemli dinamik olduğunu göstermektedir.

Cumhuriyet'in kuruluşu öncesinde çıkarılan 1921 Anayasası, vatandaşlık anlayışıyla ilgili doğrudan düzenleme yapmamakla birlikte ilk maddesinde egemenliğin kaynağının millet olduğu vurgulamıştır.¹² Bu dönemde vatandaşlık üzerine doğrudan düzenlemelerin olmaması, vatandaşlık-yabancılik anlayışının halen 1869 Tabiiyet-i Osmaniye Kanunnamesi üzerinden belirlendiğinin göstergelerini sunmaktadır (Karakoç, 2012: 257).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında oluşturulan vatandaşlık profili, Türk vatandaşlığını; millet yapısından soyut bir şekilde kurgulanan (farklı kimliklerle tek millet), dinsel (Sünni-İslam) ve dilsel (Türkçe) değerlerini vurgulayan bir minvalde ortaya koymuştur (Kadioğlu, 2012: 34). Türk vatandaşlığı ilk olarak 1924 Anayasasıyla tanımlanmıştır. Anayasa 1921'de olduğu gibi egemenliğin kaynağını millete vermiştir (md.3). Ayrıca 1928 yılında anayasadan çıkarılıncaya

¹² Türkiye Büyük Millet Meclisi, “1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”.
<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (erişim tarihi: 10.01.2020).

kadar, “devletin dini İslam’dır” ibaresi ve resmi dilin Türkçe olduğu belirtilmiştir (md.2). Anayasada devletin dini belirtilmesine rağmen toplumda din, vicdan ve ibadet yapma özgürlüğü getirilmiştir (md.75). Toplumsal yapıdaki dengenin korunabilmesi adına, her türlü sınıf ve zümreye karşı ayrımcılık yasağı getirilmiştir (md.69).¹³

1924 Anayasası, vatandaşlık düzenlemesini 88. maddede yapmıştır. Buna göre; “Türkiye ahalisine din ve ırk farkı olmaksızın vatandaşlık itibariyle Türk ıtlık olunur” denilmiştir. Maddenin devamında vatandaş olabilmenin sınırları; Türk babadan olmak, Türkiye’deki yabancı babadan olup memleket dahilinde ikamet etmek ve vatandaşlık kanunda belirtilen usulle Türklüğü kabul etmek, şeklinde sıralamıştır.¹⁴ Anayasada “Türk vatandaşlığı” ibaresinin yer alması ve Osmanlılık anlayışının terki, ulus devlet anlayışına göre kurgulanmış bir vatandaşlık modelini ortaya çıkarmıştır (Karakoç, 2012: 273). Vatandaşlık tanımına din ve ırk farkı göz ardı edilerek, Türklük vurgusuyla coğrafi ve siyasi anlamlar kazandırılmıştır. Coğrafi olarak misak-ı milli sınırları içinde Türk ahalisi, siyasi olarak da vatandaşlık bağı ortaya konulmuştur (Tanör, 2000: 309).

Anayasada ortaya konulan vatandaşlık tanımı, Türk kimliği oluşturmak açısından Türklük üzerine vurgu yapmıştır (Güzel Mumyalmaz, 2013: 211). Türklük, kan bağı ve Türk kültürünü kabul eden Müslüman-gayrimüslim azınlık olarak ayrılmıştır. Burada Müslüman azınlık, dinin bağlayıcılığı üzerinden gayrimüslim azınlığın önünde yer almıştır. Devlete sadakat bağıyla vatandaşlık oluşturulmaya çalışılan dönemde, toplumsal yapıdaki farklılıklar göz ardı edilerek yeni milleti oluşturma çabası görülmüştür (Güzel Mumyalmaz, 2013: 237). Görüldüğü üzere vatandaşlığın kazanımı hususunda kan ve toprak esaslı birlikte yer alırken; önemli etken Türk kültürünün kabulü konusunda irade göstermek ve misak-ı milli sınırları içinde ikamet etmek olarak belirlenmiştir.

1924 Anayasasında doğrudan, Türk olmayan Müslüman azınlıktan veya yabancılardan bahsedilmemiştir. Bu durum misak-ı milli sınırları içinde yabancıların yaşayamayacağını ve yaşayanların ise vatandaş kabul edileceğini göstermektedir. Ayrıca Müslüman azınlıkların özel olarak ifade edilmeyişi, vatandaş olarak Türklük bilinci içinde düşünüldüklerini göstermektedir. Azınlık statüsünü bile kazanamayan ve vatandaş olmayan gayrimüslimlerin de yabancı olarak değerlendirildiğini göstermektedir. Sonuçta 1924 Anayasası etkisindeki dönemde din, vatandaşlıkta belirleyici unsur olmaya devam etmiştir (Özbudun, 1998: 154).

¹³ Türkiye Büyük Millet Meclisi, “1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”.
<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (erişim tarihi:10.01.2020).

¹⁴ Türkiye Büyük Millet Meclisi, “1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”.
<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Anayasadaki vatandaşlık tanımı temel alınarak, 1928’de vatandaşlık düzenlemelerine gidilmiştir. Cumhuriyet’in vatandaşlık üzerine gerçekleştirdiği ilk kanuni düzenleme, 1312 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’yla gerçekleşmiştir. Çıkarılan kanunla dil faktörünün etken unsur olarak devam etmesi sağlanırken, dinin vatandaşlık üzerindeki belirleyiciliği geri plana itilmiştir. Dilin vatandaşlığın belirlenmesindeki etkisine, 1930 yılında Türkleştirmek amacıyla “vatandaş Türkçe konuş” kampanyasının oluşturması, örnek gösterilmektedir (Esendemir, 2008: 75-76). Kanunda kimlerin vatandaş olabileceği, vatandaşlığa kabul ve vatandaşlıktan çıkma/çıkarılma halleri düzenlenmiştir.¹⁵

1312 sayılı kanuna göre; Türk baba veya anadan doğan çocuklar nerede doğduğuna bakılmaksızın Türk vatandaşlığı kazanabilmektedir (md.1). Türkiye’de doğan ancak annesi babası belli olmayan, baba ve anadan biri ya da her ikisi de vatansız olan ve her nerede olursa olsun evlilik haricinde Türk anadan doğan veya Türk babadan olan çocuklar vatandaşlık kazanmaktadır (md.2). Yabancı ana ve babadan Türkiye’de doğan çocuklar da ikamet durumları göz önüne alınarak, reşit olduktan üç sene sonrasına kadar vatandaşlık talebinde bulunabilmektedir (md.3). Türkiye’de beş sene ikamet edenler, kendi vatandaşlık kanununa göre reşitse vatandaşlık talebinde bulunabilmektedir (md.5). Görüldüğü üzere, vatandaşlığın kazanımı konusunda kan ve toprak esası birlikte kabul edilmiştir. Toprak esaslı ikamet ilkesi, özellikle Cumhuriyet’in ilk yıllarında büyük önem arz etmiştir.¹⁶

1312 sayılı kanunda vatandaşlık sınırlılıklarının belirtilmesi yanında vatandaşlıktan çıkma/çıkarılma halleri de ortaya konulmuştur. Bu göre, izinli ve izinsiz olarak vatandaşlıktan çıkma halleri ikiye ayrılmıştır. İzinli olarak vatandaşlıktan çıkan kişinin, üç ayı geçmemek şartıyla yeniden vatandaşlık kazanımı söz konusu olabilirken, izinsiz olarak vatandaşlıktan çıkan kişinin vatandaşlığı geri kazanımı mümkün görülmemektedir. Ayrıca vatandaşlıktan izinli çıkan kişinin ikametgahını, mal ve terekesini yurt dışına nakli için süre verilirken; vatandaşlıktan izinsiz çıkan kişi, süre verilmeksizin ülkeden çıkarılmaktadır (md.7-8 ve 9).¹⁷

Türkiye Cumhuriyet’nin ilk vatandaşlık kanunu, vatandaşlığın sınırlarını tanımlamakla yetinirken, sonraki düzenlemelere de önemli çıktılar sunmuştur. Vatandaşlık kanunu, baba ve ananın Türk olması şartına bağladığı vatandaşlık kazanımında; babanın Türklüğüne vurgu yapılmış olsa da anayı da vatandaşlığın kazanımında etken faktör olarak belirlemiştir. Ayrıca

¹⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisi, “1312 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu”.

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc006/kanuntbmmc006/kanuntbmmc00601312.pdf, (erişim tarihi:10.01.2020).

¹⁶ Türkiye Büyük Millet Meclisi, “1312 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu”.

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc006/kanuntbmmc006/kanuntbmmc00601312.pdf, (erişim tarihi:10.01.2020).

¹⁷ Türkiye Büyük Millet Meclisi, “1312 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu”.

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc006/kanuntbmmc006/kanuntbmmc00601312.pdf, (erişim tarihi:10.01.2020).

Türk vatandaşlığını korumak ve yüceltmek için Türk anadan doğan yabancından olan veya Türk anadan yabancı memlekette doğan çocukların Türk vatandaşı olacağı vurgusu yapılmıştır. Vatandaşlık içindeki Türklük vurgusu, etnik bir anlamdan daha çok ikamet eden vatandaşların oluşturduğu bağın ifadesi olarak kullanılmıştır. Ayrıca yeni bir millet oluşturma düşüncesiyle toplumsal yapıda birliktelik sağlama çabasını desteklemektedir.

1950'ye gelinceye kadar çeşitli düzenlemeler ile vatandaşlık yeniden ifade edilmeye ve vatandaşlıkla ilgili belirsizlikler ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Pek çok politika ve uygulama, ideal devlet için ideal vatandaşı oluşturmak uğraşısıyla desteklenmiştir. Türk vatandaşlığının şekillenmesinde en önemi alanlardan birisi, milli eğitim politikaları olmuştur (Caymaz, 2008: 13-16). Millet mekteplerinde okutulan Yurt Bilgisi dersleri; erdemli, iyi vatandaşı oluşturmak üzerine verilmiştir (Keyman ve İçduygu, 1998: 172; Caymaz, 2008: 17; Aktoprak, 2010: 24). Yurt bilgisi derslerinde iyi vatandaş, devletin ona çizdiği sınırlılıklar içinde varlığını sürdüren bireyler olarak ifade edilmiştir. Devletin vatandaşa çizdiği sınırlar ise vatandaşın haklarından çok vazifelerinin ön plana çıkarılmasıyla belirlenmiştir (Caymaz, 2008: 16; Gürses, 2011: 282). Ayrıca kitaplarda Türkleştirme politikasını desteklemek adına Osmanlı geçmişiyle hesaplaşma, Osmanlı'nın ötekileştirilmesi ve Türkçülüğün yüceltilmesi söz konusu olmuştur (Aktoprak, 2010: 25).

Türk vatandaşlığının yayılması ve vatandaşların uygarlık seviyesine çıkarılması için 1932'de oluşturulan halkevleri, köylerde halkodaları önemli vazifeler görmüştür. Ayrıca Türk dilini ve tarihini ortaya koyabilmek ve vatandaşlarda Türklük bilinci uyandırabilmek adına Türk Dil Kurumu ve Türk Tarih Kurumu gibi kurumlar da önemli bir işlev görmüştür. Bu kurumların vatandaşlık politikalarına sunduğu destek, bireysellik düşüncesi geliştirilmeden evvel vatandaşlığın oluşturulması üzerine gerçekleşmiştir (Alptekin, 2005: 74; Kadioğlu, 2012: 174). 1940'lı yıllara gelindiğinde çok partili hayata geçiş denemeleri, toplumsal yapıda da değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu durum vatandaşlık anlayışının daha objektif; kan, toprak, dil gibi daha özcü etkenlerden beslendiği yapıya evrildiğini göstermektedir (Caymaz, 2008: 33). Toplumsal yapıdaki değişiklikleri destekleyen kurumsal politikalar, vatandaşlığı da yeni bakış açılarıyla şekillendirmeye başlamıştır.

Erken Cumhuriyet Dönemi vatandaşı, 1950'ye gelinceye kadar yukarıda ifade edildiği gibi şekillenmiştir. Peki bu dönem içinde Türk milletinin kapsayıcılığı dışarısında kalan yabancılık anlayışı nasıl gelişmiştir? Yabancı olanın yeni Cumhuriyet'te var olabilmesi ya da ılımlı bir bakış açısıyla karşılanması mümkün görülmemiştir. Misak-ı milli sınırları içinde var olduğu sürece yabancılık unsuru barındırılmayacağı düşüncesi, yabancılık anlayışına karşı gösterilen ötekileştirme politikasının en somut ifadesini oluşturmaktadır. Yabancılık

belirsizlikleri beraberinde getirmesi, tehdit olarak algılanmasına ve ötekileştirilmesine sebebiyet vermektedir. Bu noktada yabancılığın oluşturduğu belirsizliği ortadan kaldıracı için vatandaşlığın sınırları net bir şekilde ortaya konulmaya çalışılmıştır (Gürses, 2011: 189). Böylece devletle vatandaşlık bağı olanlar “biz”, vatandaşlık bağı olmayanlar “onlar” olarak anılmıştır (Gürses, 2011: 217-218).

Cumhuriyet’in ilk yıllarında yabancılık anlayışı, Osmanlı’ya karşı geliştirilmiştir. Geçmişin negatif çıktılarından arınmış, yeni bir millet ideali oluşturabilmek adına Osmanlı kimliği ötekileştirilmek istenmiştir. Yeni Türkiye Cumhuriyeti’nin yabancı olarak gördüğü ilk unsur Osmanlı geçmişi olmuştur. Vatandaşlığın karşısındaki yabancılık anlayışı ise Osmanlı geçmişinden kalan yapılarla millete eklemlenmeye çalışılan ötekiler olarak nitelendirilmiştir (Keyman ve İçduygu, 1998: 171; Kadioğlu, 2012: 177).

Genç Cumhuriyet’in yabancılık anlayışı, iki ayrı grup üzerinden değerlendirilmiştir. Asıl yabancı olarak değerlendirilen kesim, devlete düşman olan ve yabancı devletlerin uyuğu altındaki gayrimüslimler olarak nitelendirilmektedir (Kadioğlu, 2012: 36). Gayrimüslimler, öncelikle din ve daha sonra Türklük üzerinden toplumdan soyutlanarak ötekileştirilmiş ve oluşturulmak istenen Türk milleti üst kimliğinden dışlanmışlardır (Aktoprak, 2010: 26-56). Yabancılık unsuru barındıran diğer bir kesim ise, Türk olmayan Müslümanların oluşturduğu azınlıklar olarak gösterilmektedir. Azınlıklar toplumsal yapıyla bütünleşmek için çabalamıştır. Böylece ileride, azınlıkların vatandaşlık sınırlarına dahil edilmesiyle toplumsal yapıda sınırlı bir bütünlük oluşturulmuştur (Kadioğlu, 2012: 39).

1.4.2. 1950-1980 Yılları Arasında Vatandaşlık-Yabancılık Anlayışı

1950’de çok partili yaşama geçilmesi, toplumda demokratik dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Toplumdaki demokratikleşme hareketleri, vatandaşlığın belirlenimi hususunda sorumlulukların yanında bireysel hakların da belirleyici olacağı dönemi şekillendirmiştir. Bireyselliğin vatandaşlıktan daha öncelikli olduğu düşüncesi, toplumsal tabanda yayılmaya başlamıştır. Bu durum devlete aidiyetle oluşturulan sorumluluk duygusunun topluma aidiyetle kazanılan haklar karşısında yenilgiye uğradığını göstermektedir (Caymaz, 2008: 35-36).

Demokratikleşme hareketleriyle birlikte birey olduğunun farkına varan vatandaş, elde etmeye başladığı haklarıyla topluma karşı sorumluluk hissetmiştir. Topluma karşı sorumluluk duygusuna kapılan vatandaş, hak taleplerinde bulunmaya başlamıştır. Bu durum, toplumsal tabanda hareketlilik olmasını ve yukarıdan belirlenen vatandaşlık anlayışının aşağıdan gelen taleplerle yeniden kurgulanmasını sağlamıştır (Caymaz, 2008: 35-36; Aktoprak, 2010: 4).

1950 sonrası vatandaşlık anlayışının değişimi, milli eğitim kapsamında verilen vatandaşlık eğitimlerinde de kendini göstermiştir. “Yurt Bilgisi” olarak verilen derslerin isimleri “Yurttaşlık Bilgisi” olarak değiştirilmiştir (Caymaz, 2008: 34). En basit ifadeyle ders isimlerinin bu şekilde değişime uğraması, artık vatandaşlığın belirlenmesinde devlete karşı sorumluluklardan ziyade, toplumda yer almaktan kaynaklı hakların ön planda olacağını göstermiştir. Bu dönemde gerçekleştirilecek düzenleme ve politikalar, vatandaşlığın sınırlarını belirlemek ve geliştirmek için haklar temelinden beslenmiştir.

Çok partili hayata geçişle birlikte vatandaşlık; sorumluluk sahibi, aktif, etken, uygar, katılımcı ve erdemli vatandaş profiliyle karşımıza çıkmaktadır (Caymaz, 2008: 35). 1950-1980 dönemi vatandaşlık profili genel olarak bu şekilde ifade edilmekle birlikte; toplumsal tabanda meydana gelen hareketlilikler ve özellikle haklar temelindeki değişim, vatandaşlık anlayışında da değişiklikler meydana getirmiştir. 1961 yılında çıkarılan anayasa, vatandaşlığın hak temelinde gelişmesi yönünde bireysellik üzerine önemli bir yapı ortaya koyarak demokratik ilkeler belirlemiştir (Gürses, 2011: 247).

1961 Anayasası, dönemin siyasal konjonktüründen ve II. Dünya Savaşı sonrası oluşturulan uluslararası yeni kurum ve düzenlemelerden etkilenerek şekillenmiştir. Toplumsal yapıda, geniş hak ve özgürlükler ortaya konulmuştur. Anayasada egemenliğin kaynağı olarak Türk Milleti vurgusu yapılırken (md.4), ayrıcalık yasağıyla birlikte eşitlik vurgusu (md.12) yapılmıştır. Çeşitli temel hak ve ödevler anayasanın “haklar ve ödevler” başlığı altında, vatandaşlık ise 54. madde ile düzenlenmiştir.¹⁸

1961 Anayasasına göre vatandaşlık; “Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür” şeklinde tanımlanmıştır. Bu ifadedeki Türklük, vatandaşlık bağının ifadesi olarak kullanılmıştır. Aynı madde başlığının devamında, “Türk baba veya ananın çocuğu Türktür” denilmiştir. Yabancı babadan olan Türk ananın çocuğunun vatandaşlık düzenlemesi, kanunun yetki alanına bırakılmıştır. Vatandaşlığın kazanımı ve kaybı konusu da kanunun yetki alanına bırakılmıştır. Vatana bağlılığı zedeleyecek eylemler dışındaki hallerde vatandaşlıktan çıkarılma yasağı getirilmiştir. Ayrıca vatandaşlıktan çıkarılma hallerine karşı yargı yollarının kapatılamayacağı belirtilmiştir (md.54). Anayasada yabancıların durumuyla ilgili doğrudan bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Yabancılar ile ilgili düzenlemeler kanunun yetki alanı bırakılmıştır. Yabancıların hak ve hürriyetleri, milletlerarası hukuka uygun olarak sınırlanabilir denilmiştir (md.13).¹⁹

¹⁸ Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası”. <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (erişim tarihi:10.01.2020).

¹⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası”. <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (erişim tarihi:10.01.2020).

1961 Anayasasında vatandaşlığın kazanımı konusunda kan bağı esas alınmıştır. Toprak esası ise muallakta bırakılan bir etken olmuştur. Kan bağı esasında da ataerkil model benimsenmiş; babanın Türklüğü esas alınmıştır (Karakoç, 2012: 278). 1961 Anayasasındaki vatandaşlık halleri, 403 sayılı Vatandaşlık Kanunuyla detaylandırılmıştır.

1964’de çıkarılan Türk Vatandaşlığı Kanunu, uluslararası düzenlemeler dikkate alınarak şekillendirilmiştir. Uluslararası vatandaşlık düzenlemelerin etkisiyle şekillenmeye başlayan vatandaşlık modeli, esnek ve kapsayıcı yapısıyla farklı toplumlarda uygulanmaya başlayan yeni vatandaşlık anlayışlarını da gündeme taşımaya başlamıştır. Bu çerçevede vatansızlığı önlemek adına; herkesin bir ve tek vatandaşlığı olmalı, herkes vatandaşlığın seçimi ve muhafazası noktasında özgür olmalı, ilkeleri benimsenmiştir (Alptekin, 2005: 82).

Kanunda gerçekleştirilen düzenlemelerde vatandaşlığın kazanımı için kan bağı esası temel alınmıştır. Kan bağı içinde de babanın Türklüğü esas belirleyici unsur olmuştur. Bu durum ananın, vatandaşlık bağının belirleniminde geri plana itildiği yönündeki eleştirileri beraberinde getirmiştir. Kanuna göre; Türk babadan olan, Türk anadan doğup babanın vatandaşlığını kazanamayan ve Türk anadan evlilik dışı olan çocuklar, doğumdan itibaren Türk vatandaşlığını kazanmaktadır (md.1). Ayrıca vatansız olarak Türkiye’de doğan çocuklar da Türk vatandaşlığını doğumla birlikte kazanmaktadır (md.4).²⁰

403 sayılı Vatandaşlık Kanunu, vatandaşlığa kabul halleriyle birlikte, vatandaşlıktan çıkarılma hallerini de düzenlemiştir. Bu yöndeki düzenlemeler, yabancılık unsuru üzerine gerçekleştirilen düzenlemelerle desteklenmiştir. Vatandaşlığa kabul için gerekli şartlardan en önemlileri; başka bir ülkenin vatandaşı olunmaması, Türk kanununa göre reşit olunması ve beş yıl ikamet şartı olarak sıralanmıştır (md.6). Yabancıнын ikamet şartı 9. madde ile düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere kanun, vatandaşlığın sınırlarını ortaya koyabilmek adına gerçekleştirdiği düzenlemelerle, yabancılık unsurunu da belirlemiş ve kısmen düzenlemiştir.²¹ 403 sayılı Vatandaşlık Kanunu, 2009 yılında 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun çıkarılmasıyla mülga edilmiştir.

1950’den sonra gerçekleştiren düzenlemeler üzerinden desteklenen politikalarla Türkiye’nin uluslararası etkileşiminin artması ve toplumsal tabandaki ilişkiler üzerinden kendini göstermesi, vatandaşlık üzerine yeni sorunları gündeme getirmiştir. Örneğin; 1965 yılında Almanya’ya gerçekleştirilen işçi göçleri, vatandaşlığın belirlenimi konusunda iki toplumsal yapıda da karmaşıklık oluşturmuştur. Sonuç olarak ortaya konulan çifte vatandaşlık

²⁰ T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, “ 403 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu”. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11638.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

²¹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, “ 403 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu”. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11638.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

modeliyle sorun çözülmüştür (Esendemir, 2008: 94). Çifte vatandaşlıkla birlikte kültürel açıdan geleneksellikten, coğrafi açıdan ulusallıktan sıyrılan vatandaşlık anlayışı yeni bir boyut kazanılmıştır. Vatandaşlık anlayışı kan ve toprak esasına bağlı anlayışı esnetmeye başlayarak, sonraki vatandaşlık düzenlemelerine önemli bir örnek sunmuştur. (Esendemir, 2008: 95).

1970’li yıllara gelindiğinde toplumsal tabandaki hareketlilik, vatandaşlık haklarının sınırlandırılmasına giden süreci doğurmuştur. Bu süreçte 1961 Anayasasıyla elde edilen bireysel hak ve özgürlükler kısıtlanmaya başlamıştır. Toplumsal temeldeki geleneksel, yerel ve dinsel yapıların ulusal kimliği zedelemeye yönelik faaliyetleri arttırması, 1980 askeri müdahalesine giden süreci hazırlamıştır. 1970-1980 yıllarında vatandaş toplumsal yapıda etken, aktif yapısını korurken devlet önünde edilgen bir yapıya bürünmüştür. Son olarak 1980 askeri müdahalesiyle haklarda kısıtlamaya gidilerek sorumlulukların arttırılması, vatandaşı 1961 öncesindeki pasif konumuna geri döndürmüştür (Keyman ve İçduygu, 1998: 178).

1.4.3. 1980’den Günümüze Vatandaşlık-Yabancılik Anlayışı

1980 yılına gelindiğinde önceki yıllardan devralınan vatandaşlık-yabancılik anlayışı, Türk kimliği ve dinsel olgular üzerindeki benzerliklerden ortak nokta oluşturmak yerine, farklılıklarla bir arada olma düşüncesi çerçevesinde şekillenmiştir. Vatandaşlık anlayışındaki geleneksel paradigma, vatandaşlık sorunlarını cevaplandıramayınca; vatandaşlık, ulusal sınırlarından sıyrılmaya başlamıştır. Küreselleşmenin ve modernizmin yeniden kurgulanma mücadelesinde, vatandaşlık anlayışı da sorunlarını cevaplama arayışında olmuştur (Keyman ve İçduygu, 1998: 178; Esendemir, 2008: 98).

1982 Anayasasıyla birlikte vatandaşlık anlayışı tartışmaya açılmış; yeniden ifade edilme ihtiyacıyla Anayasanın 66. maddesinde tanımlanmıştır. Anayasanın Siyasal Haklar ve Ödevler başlığı altında 66. maddede düzenlenen vatandaşlık, “Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür” şeklinde tanımlanmıştır. Devamında 1961 Anayasasından devralınan düzenlemeler olduğu gibi aktarılmıştır. Vatandaşlığın kazanımı ve kaybı, kanunun yetkisine bırakılmıştır. Vatandaşlık kazanımında Türk baba veya ananın evladı olmak şartı Anayasaya eklenmekle birlikte, 2001’de mülga edilmiştir. Vatandaşlıktan çıkarılma yasağı vatana bağlılıkla bağdaşmayan eylemler istisna tutularak belirtilmiştir. Vatandaşlıktan çıkarılma işlemlerine karşı yargı yolunun kapatılamayacağı vurgulanmıştır.²² Dolayısıyla 1982 Anayasasıyla gerçekleştirilen vatandaşlık düzenlemeleri; aktif, sorgulayıcı, yönlendirici yaklaşımlarla ortaya çıkmıştır (Keyman ve İçduygu, 1998: 178).

²² Mevzuat Bilgi Sistemi, “Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası”.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (erişim tarihi:08.01.2020).

1982 Anayasasındaki vatandaşlık düzenlemeleri, 1961 Anayasasındaki düzenlemelerle paralellik göstermekle birlikte farklılıkları da bünyesinde barındırmaktadır. Örneğin 1961 Anayasasında vatandaşlığı düzenleyen madde başlığı “Vatandaşlık” olarak isimlendirilirken, 1982 Anayasasında “Türk Vatandaşlığı” olarak isimlendirilmektedir. Bu durum vatandaşlığın belirlenmesinde etnik unsurların etkinliği eleştirileriyle tartışma konusu yapılmıştır. Güncel anayasanın Cumhuriyet’in ilk anayasasına kıyasla farklılıklara vurgu yapması, vatandaşlık konusunda birleştirici ve kapsayıcı tanımlamanın yapıldığı gerçeğini ortaya çıkarmıştır. Bu durum anayasadaki etniklik eleştirilerine karşı savunulan önemli bir referans noktasını teşkil etmektedir (Güzel Mumyalmaz, 2013: 313).

Güncel anayasada vatandaşlığın kazanımında kan bağı esas kabul edilmekle birlikte, toprak esası yardımcı unsur olarak kullanılmaktadır. Bu durum hazırlanan kanun ve düzenlemelerle desteklenmektedir. Vatandaşlıkla ilgili kanunlar, detaylı düzenlemelerle anayasadaki soyut vatandaşlık ifadelerine somut nitelikler kazandırmaktadır (Karakoç, 2012: 281). Ayrıca anayasada, yabancıların durumunun milletlerarası anlaşmalara uygun şekilde karşılıklılık ilkesi (md.74) gözetilerek kanunla düzenleneceği belirtilmiştir (md.16).²³

1990 yılında vatandaşlığın geleneksel sınırlarından sıyrılarak uluslararası yapılarla ve düzenlemelerle etkileşimi ile yeniden tanımlanma ihtiyacı gündeme gelmiştir. Bu dönemde vatandaşlık anlayışı, AB ile ilişkiler çerçevesinde gelişen düzlemde şekillenmeye başlamıştır. Uluslararası alanda etkileşimin artması, toplumsal yapılar içinde farklılıklardan birliktelik oluşturma idealiyle vatandaşlığın yeni anlamlar kazanmasına sebep olmuştur. Bir süre sonra toplumsal yapıdaki farklı kesimler, kamusal alanlarda yer alabilme istekleriyle vatandaşlık anlayışında tartışma açabilecek yeni sorunları gündeme getirmiştir. Bu sorunlara cevap üretmek için ortaya konulan ve pek çok çevre tarafından dillendirilerek tartışmaya açılan vatandaşlık modeli, Habermas’ın AB vatandaşları için geliştirdiği anayasal vatandaşlık modeli olarak ifade edilmiştir. Bu modelde, hukukun üstünlüğü ilkesi ve çoğulculuk desteklenmektedir. Ayrıca devlete ve toplumsal yapılara karşı sorumluluk sahibi bireyler desteklenmektedir (Keyman ve İçduygu, 1998: 179-180).

1990 sonrası dönemde hukukun üstünlüğü ve toplumsal farklılığı temel alan anlayış, anayasal vatandaşlık anlayışı ve insan haklarını temel edinen yeni vatandaşlık modelleri ile çok kültürlü yapıya bürünmüştür (Kadioğlu, 2012: 182-184). Çok kültürlü yapıdaki toplumsal dinamikler, yeni vatandaşlık arayışındaki tartışmaları halen sürdürmektedir. Günümüzdeki vatandaşlık tartışmaları, Türkiye’de de güncelliğini korumaktadır. Özellikle 1999 Helsinki Zirvesi’yle Türkiye’nin resmen AB üyeliği için adaylığını ilan etmesi; vatandaşlık kavramının

²³ Mevzuat Bilgi Sistemi, “Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası”.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (erişim tarihi:08.01.2020).

yeniden düzenlenmesi, demokratik ve uluslararası standartlara uygun vatandaşlık modelinin oluşturulması çalışmalarını hızlandırmıştır. Vatandaşlık anlayışı üzerindeki tartışmalar, yeni düzenlemelerle sonlandırılmak istenmektedir (Kadıoğlu, 2012: 31-32).

Vatandaşlık üzerine gerçekleştirilen son dönemdeki düzenlemelerin başında, 2007’de Anayasa Komisyonu tarafından ortaya konulan anayasa taslağı gelmektedir. 2007 anayasa taslağında, Türkiye’deki vatandaşlık üzerine üç model savunulmuştur. Bu üç model; Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşlığı, Türklüğün ifadesi ve Türkiye vatandaşlığı olarak belirlenmiştir. Ancak sivil toplum ve Anayasa Komisyonu tarafından yapılan değerlendirmelerin sonucunda somut bir vatandaşlık tanımı ortaya konulamamıştır. Vatandaşlık tanımı anayasadaki ilk halini korumuştur (Çoban İnce ve Altun Aslan, 2017: 350-351). Ancak 2009’da, Türk Vatandaşlığı Kanunu çıkarılmıştır (Karakoç, 2012: 283).

5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, 403 sayılı kanunun mülga edilmesiyle oluşturulmuştur. 403 sayılı kanuna göre daha kapsayıcı tanımlamalar ve belirgin sınırlılıklar içermektedir. 5901 sayılı kanun, vatandaşlığın kazanımı-kaybı hususundaki işlemleri ve çeşitli vatandaşlık hükümlerini düzenlemektedir (md.1 ve 2).²⁴

5901 sayılı kanununa göre vatandaşlık; Türkiye Cumhuriyeti Devletine vatandaşlık bağıyla bağlanan bireylere, Türk Vatandaşı denilmesi şeklinde ifade edilmiştir. Ayrıca kanun, önceki düzenlemelerden farklı olarak; çoklu vatandaşlıklar ve yabancılar üzerine de düzenlemeler barındırmaktadır. Bu durum kanunun uluslararası düzenlemelere uygun ve güncel vatandaşlık tartışmalarının takibinde, geniş çerçevede oluşturulduğunu göstermektedir. Vatandaşlık kanununda çok vatandaşlık, Türk vatandaşlığıyla birlikte birden fazla vatandaşlık bağına sahip olunması şeklinde tarif edilmişken; yabancılık, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’yle vatandaşlık bağı bulunmayan kişilerin ifadesi için kullanılmaktadır (md.3).²⁵

Kanuna göre Türk vatandaşlığı doğum anında ve sonradan olmak üzere iki farklı şekilde kazanılmaktadır (md.5). Doğumla kazanılan vatandaşlık, kan bağı ve toprak esası üzerinden belirlenmektedir (md.6). Türk vatandaşı ana veya babadan evlilik içinde veya dışında doğan çocuk ve yabancı bir anayla Türk vatandaşı babadan doğan çocuk, Türk vatandaşı olmaktadır (md.7). Vatandaşlığın doğumla kazanımına ilişkin madde incelendiği zaman geçmişteki düzenlemelerde “Türklük” olarak ifade edilen vatandaşlık bağının, “Türk vatandaşlığı” olarak ifade edilmeye başlandığı görülmektedir. Bu durumda vatandaşlık ifadesinin etniklik eleştirilerinden sıyrılarak, geniş kapsama kavuşturulduğu görülmektedir.

²⁴ Mevzuat Bilgi Sistemi, “5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu”.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5901.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

²⁵ Mevzuat Bilgi Sistemi, “5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu”.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5901.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Ayrıca yabancılarla ilişki sonucunda olan çocuğun Türk vatandaşlığına kabulü için baba soyunun Türk vatandaş olma gerekliliği, ataerkil yapıdaki belirlenimlerle annenin vatandaşlık kazanımı noktasında geri planda değerlendirildiğini göstermektedir. Vatandaşlığın doğumla kazanımındaki ikinci etken olan toprak esasına göre; milli sınırlar içinde doğan ve herhangi bir ülkenin vatandaşlığını kazanmayan çocuk Türk vatandaşlığını kazanmaktadır (md.8). Milli sınırlar içinde doğumla birlikte vatansız olarak kabul edilen çocuklar, Türk vatandaşlığına kabul edilmektedir.²⁶

Kanuna göre vatandaşlığın sonradan kazanımı; yetkili makamın kararı, evlat edinme ve vatandaşlığı seçme hakkının kullanımı ile gerçekleşmektedir (md.9). Sonradan kazanılacak vatandaşlıklarda dikkat edilen en önemli nitelikler; bireyin kendi milli kanununa göre vatansız kalması ve Türk kanunlarına göre reşit olmasıyla birlikte, başvuru zamanından geriye beş yıllık ikamet şartı şeklinde sıralanmıştır (md.10).²⁷

5901 sayılı Vatandaşlık Kanunu, önceki kanunlara göre farklılıklar barındırmaktadır. Bu farklılıklar, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşlarının Türk vatandaşlığına geçişinin ve çok vatandaşlık hallerinin düzenlenmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşları, yazılı beyanla Türk vatandaşı olmak istediklerini yetkililere bildirmeleri sonucunda vatandaşlığı kazanmaktadır (md.42). Çoklu vatandaşlık düzenlemesine göre ise birden fazla vatandaşlığı sahip bireylerin, belgelerini yetkili makamlara ibraz etmesiyle vatandaşlık durumu belirlenmektedir. Vatandaşlık durumunun düzenlenmesi sonrasında bilgiler, aile nüfus kütüğüne işlenmektedir (md.44).²⁸

5901 sayılı Vatandaşlık Kanunu, uluslararası güncel düzenlemelerle desteklenerek vatandaşlıkla ilgili geniş kapsamlı düzenlemeleri hayata geçirmektedir. Kanun kapsamında vatandaşlık geniş çerçevede ele alınırken, yabancılıktan sınırlı şekilde bahsedilmiştir. Yabancılık üzerine gerçekleştirilen asıl düzenlemeler, 2013 yılında çıkarılmıştır.

2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, yabancılarla ilgili iş ve işlemlerin düzenlenmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Ayrıca son dönemde milli sınırlarımız yakınlarında gerçekleşen toplumsal olaylar neticesinde toplumsal yapımızdaki yabancıların artışı, yabancıların uluslararası korunmasına yönelik düzenlemelerin yapılmasını ivedilikle gerekli kılmıştır. 6458 sayılı kanun; Türkiye'ye girişleri-çıkışları,

²⁶ Mevzuat Bilgi Sistemi, "5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu".
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5901.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

²⁷ Mevzuat Bilgi Sistemi, "5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu".
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5901.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

²⁸ Mevzuat Bilgi Sistemi, "5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu".
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5901.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

yabancıların Türkiye’de bulunduğu süreçleri ve uluslararası koruma taleplerini detaylı şekilde düzenlemiştir (md.1 ve 2).²⁹

Kanun doğrudan Türk vatandaşlığıyla ilgili düzenlemeleri içermemektedir. Tanımlar kısmında Türkiye Cumhuriyeti Devleti’yle arasında vatandaşlık bağı bulunmayan bireyleri yabancı olarak tanımlarken, hiçbir devlete vatandaşlık bağıyla bağlı olmayan bireyleri vatansız kişi olarak tanımlamıştır (md.3).³⁰ 6458 sayılı kanunun doğrudan yabancılıkla ilgili düzenlemeleri gerçekleştirmesi, toplumsal yapıdaki kaotik durumun ortadan kaldırılabilmesi için yabancılığın belirsizliklerinin giderilmesi ihtiyacından doğmuştur. Bu durum yabancı olanın tespitindeki etkenlerin ve yabancıların ülkemizdeki durumlarının belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. 6458 sayılı kanun, yabancılarla ilgili düzenlemeleri detaylı ve net bir şekilde ele almıştır. Sonuç olarak yabancı olanın sınırlarını belirginleştirmiştir.

2013 yılı sonrasında yeniden alevlenen vatandaşlık tartışmaları, günümüzde halen devam etmektedir. Türkiye’nin toplumsal yapısındaki ulusal ve uluslararası hareketlilik, vatandaşlıkla ilgili tartışmaların sürekli gündemde kalmasına ve yeni düzenlemelerle sınırları net, kabul görmüş bir model arayışına sebep olmaktadır. Ancak 2017’de anayasadaki değişiklikler içinde, vatandaşlık ve yabancılıkla ilgili yeni düzenlemelere yer verilmemiştir.³¹

Vatandaşlık-yabancılık anlayışının gelişimi üzerine tartışmalar hala devam etmektedir. Uluslararası toplumlardaki küresel hareketlilik ve toplum dinamiklerinin postmodern şekilde yeniden inşası; vatandaşlık-yabancılık anlayışının, sürekli tartışma konusu olmasını ve sınırlarının sürekli yenilenmesiyle yeni toplumsal modellerin tasarlanmasını sağlamaktadır. Türkiye’de vatandaşlık-yabancılık anlayışıyla ilgili tartışmalar ve düzenlemeler, uluslararası platformlarla aynı paralelde fakat geleneksel ve yerel değerlerden kaynaklı farklılıklarıyla gerçekleşmektedir.

1.5. Ulusal ve Uluslararası Belgelerde Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü

Vatandaşlık-yabancılık statüsü üzerine teorik ve tarihsel anlatının gerçekleştirildiği değerlendirmeler sonrasında, güncel küresel tartışmalar sonucu yapılan ulusal ve uluslararası düzenlemelerin incelenmesi gerekmektedir. Böylece vatandaşlık-yabancılık statüsü üzerine oluşturulmuş düzenlemelerin nasıl bir yaklaşım sergilediği ortaya konularak, yapılacak ulusal ve uluslararası düzenlemeler hakkında öngörüle bulunulması amaçlanmıştır.

²⁹ Mevzuat Bilgi Sistemi, “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

³⁰ Mevzuat Bilgi Sistemi, “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

³¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi, “6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, (erişim tarihi:10.01.2020).

1.5.1. Uluslararası Belgelerde Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü

Vatandaşlık-yabancılık statüsünü düzenleyen uluslararası belgeler, evrensel değerleri ve insan haklarını temeline alarak; genel yapılarını vatansızlığın ve ayrımcılığın önlenmesi, çocuğun yüksek yararının gözetilmesi üzerinden oluşturmaktadır. Bu doğrultuda oluşturulan belgelerle, vatandaşlık-yabancılık statüsünün niteliklerini belirlemek ve kanunlar arasında ortaya çıkabilecek ihtilaflı durumlara karşı uluslararası standart oluşturmak amaçlanmaktadır (Bingöl Schrijer, 2018: 221).

Uluslararası belgeler, genel olarak vatandaşlık üzerine düzenlemeler yapmaktadır. Yabancılık üzerine doğrudan düzenlemeler bulunmamaktadır. Yabancılık statüsü, vatandaş olanın sınırlarının belirlenmesiyle birlikte vatandaş olmayan (öteki) nitelemesi üzerinden belirlenmektedir. Ayrıca bir de vatandaşlık-yabancılık statüsü arasında; bazen vatandaşlık haklarıyla bazen yabancılık haklarıyla eş değer tutulan ve yasal statüsü belirlenerek düzenlenmeye çalışılan vatansızlık halleri görülmektedir.³²

Vatandaşlık-yabancılık statülerinin ve vatansızlık hallerinin; farklı ülke düzenlemeleri ve ülkeler arasında ortaya çıkan ihtilaflı durumların çözümü, uluslararası belgelerde belirlenen standartlarla gerçekleşmektedir. Bu çerçevede uluslararası standartları belirleyebilmek için; Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi, Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ve Vatansızlıktan Kaçınmaya Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi incelenmiştir.

Birleşmiş Milletler, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile savaş sonrasında yeni dünya düzeninin kurulmaya çalışıldığı dönemde insan hakları temelinde düzenlemeler yaparak, toplumsal yapıların inşasında bireyin varlığını koruma çabası içine girmiştir. Beynamede vatandaşlık-yabancılık statüsü üzerine doğrudan ifadeler yer almamakla birlikte, uluslararası düzenlemelere esas oluşturacak ilkeler temellendirilmiştir. Beynamede yabancılık statüsü üzerine doğrudan ifade bulunmazken, vatandaşlık da sadece 15. madde ile düzenlenmiştir. Belirtilen maddeye göre; “Her ferdin bir vatandaşlığa hakkı vardır. Hiç kimse keyfi olarak vatandaşlığından veya vatandaşlığını değiştirme hakkından mahrum edilemez” denilerek, vatandaşlık hak tanımlaması olarak verilmiştir.³³

Beynamede yer alan diğer maddeler incelendiğinde; ülkelerin siyasal, hukuksal ve uluslararası statüleri bakımından ayırım görmeyecekleri (md.2), herkesin hukuksal varlığının tanınma hakkı olduğu (md.6), yasa önünde herkesin eşitliği esasıyla ayrımcılığa karşı koruma

³² Aykaç, A.C. (Çev.). “Devlet Halefiyetine İlişkin Vatansızlıktan Kaçınmaya Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 77, 2008, s.s.375-383.
http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2008-77-445, (erişim tarihi:10.01.2020).

³³ Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi”.
https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf, (erişim tarihi:10.01.2020).

sağlanacağı (md.7) gibi düzenlemelerin gerçekleştirildiği görülmektedir. Ayrıca herkesin serbestçe dolaşma ve ikamet hakkının varlığı (md.13), ülke yönetimine katılma ve kamu hizmetlerinden yararlanma hakkı (md.21) ve toplumun kültürel yaşamına katılım hakkı (md.27) gibi düzenlemeler de göze çarpmaktadır. Beyannamenin vatandaşlık-yabancılik statü standartlarının oluşturulması için katkı sağlandığı görülmektedir.³⁴

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi sonrasında Avrupa ölçeğinde İnsan Hakları Sözleşmesi oluşturulmuştur. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde belirlenen vatandaşlık-yabancılik statüsü, Birleşmiş Milletler temelindeki düzenlemelerden beslenerek, Avrupa örneklemini üzerinden yeni bir bakış açısı oluşturmuştur.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, vatandaşlık-yabancılik statüsünün tanımlanması ve sınırlılıkları üzerine düzenlemeler yapmamaktadır. Ancak vatandaşlık-yabancılik statüsüyle kazanılan hakların ve statülerin korunması adına ortaya konulan yasakların belirlenmesinde, temel hak ve hürriyetler özelinde önemli bir referans oluşturmaktadır. Sözleşmenin birinci bölüm 14. maddesinde, hak ve özgürlüklerden yararlanma noktasında ayrımcılık yasağı getirilmiştir. Ayrımcılık yasağına 2000 yılı 12 numaralı ek protokolde bir daha değinilmiştir. İlk düzenlemelerden farklı olarak, insanlara hiçbir kamu makamı tarafından ayrımcılık yapılamayacağı belirtilmiştir. Ancak sözleşmenin birinci bölüm 16. maddesindeki ifade ile yabancıların siyasal etkinliklerden kısıtlanmalarına yasak getirilmediği belirtilmektedir. Bu durum ısrarla belirtilen ayrımcılık yasağına karşı tezat oluşturmaktadır.³⁵

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde, 1963 yılı 4 numaralı ek protokolün 3. ve 4. maddelerinde vatandaşların; tek başına ya da topluca, yabancıların ise; topluca sınır dışı edilemeyeceği ve hiç kimsenin vatandaşı bulunduğu ülkeye girmesinin engellenmeyeceği belirtilmiştir. 1984 yılı 7 numaralı ek protokolün 1. maddesinde yabancıların sınır dışı edilmelerine ilişkin usuli güvenceler ortaya konulmuştur. Düzenlemeye göre; kamu düzeni, yararı ve ulusal güvenlikle ilgili tehdit oluşturulması istisnası dışında ülke yasalarına uygun ikamet eden yabancılar, yasal sınırlılıklar çerçevesinde verilmiş kararların dışında hiçbir şartla sınır dışı edilme ve kendini savunma hakkından mahrum bırakılamaz denilmektedir.³⁶

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden anlaşılacağı üzere; vatandaşlık-yabancılik statüsü tanımlarının ve temel sınırlılıklarının belirlenmesi, insan hakları sözleşmelerinin sağladığı referansla oluşturulacak uluslararası düzenlemelerin yetki alanına bırakılmıştır.

³⁴ Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi". <https://www.tbmm.gov.tr/komisyoin/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

³⁵ Danıştay, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi".

<http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf>, (erişim tarihi:11.01.2020).

³⁶ Danıştay, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi".

<http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf>, (erişim tarihi:11.01.2020).

AB için yeni vatandaşlık modellerinin tartışıldığı 1990'lı yılların sonlarına doğru, 1997'de Avrupa kapsamında vatandaşlık sözleşmesi oluşturulmuştur. Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi, uluslararası belgelerden beslenerek vatandaşlık sorunlarının çözümünde devlet ile bireyler arasında denge gözeterek ve vatandaşlıkla ilgili iç hukuk yollarının ilerletilmesini destekleyerek oluşturulmuştur. Sözleşme, vatansızlığın önlenmesi, vatandaşlık sorunlarının çözümlerinde ayrımcılığın yasaklanması, ilgili bölgede ikamet eden kişilerin haklarına saygı gösterilmesi temel ilkelerinden yola çıkarak; devletlerin uyacakları kuralları, çoklu vatandaşlık sahibi kişilerin askeri yükümlülükleri ve vatandaşlık ilkelerini düzenlenmeyi amaçlamaktadır (md.1).³⁷

Sözleşmenin 2. maddesi, vatandaşlık ve çok vatandaşlık tanımlamasını yapmıştır. Bu maddedeki tanımlamaya göre vatandaşlık, kişi ve devlet arasında kurulan yasal bağı ifade etmektedir. Vatandaşlığın kişinin etnik kökeniyle ilgisi bulunmamaktadır. Bu kavramdan hareketle çok vatandaşlık; kişinin aynı anda birden çok taraf devletle vatandaşlık bağı kurarak, birden çok vatandaşlık elde etmesi olarak tanımlanmıştır.³⁸

Sözleşmeye taraf olan devletler, vatandaşlık ilişkilerini belirlerken ve hukuksal düzenlemelerini yaparken; uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan ve Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi'nde de belirtilen ilkelere uyması gerekmektedir. Bu ilkeler; herkesin vatandaşlık hakkı olduğu, vatansızlık hallerinden kaçınılması gerektiği, hiç kimsenin keyfi olarak vatandaşlıktan çıkarılamayacağı, vatandaş ile yabancı arasındaki evlilik münasebeti öncesindeki ve sonrasındaki değişikliklerin vatandaşlığa kendiliğinden etki edeceği, şeklinde sıralanmaktadır.³⁹ Görüldüğü üzere Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi, vatandaşlığın taraf devletlerdeki düzenlemelerinde ve ihtilafların çözülmesinde belirleyici etken olmaktadır. Aynı şekilde vatandaşlık alanındaki düzenlemelerin uluslararası standartlarının belirleniminde de önemli konumda yer almaktadır.

Uluslararası düzeyde vatandaşlık-yabancılik düzenlemelerinin yapılması, vatandaşlık kazanımı-kayıbı tartışmalarını beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda vatandaşlıktan kaçınma ve vatansızların vatandaşlık halleri de uluslararası sözleşmelerde düzenlenmektedir. Vatansızlığın konumunu belirlemek için Birleşmiş Milletler çatısı altında, "Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme" yapılmıştır. 1954 yılında yapılan sözleşmenin amacı; vatansız kişilerin statüsünü belirlemekle birlikte vatandaşlık ediniminin şartlarını kolaylaştırarak ve

³⁷ Aykaç, A.C. (Çev.). "Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 77, 2008, s.s.359-374. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2008-77-445>, (erişim tarihi:11.01.2020).

³⁸ Aykaç, A.C. (Çev.). "Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 77, 2008, s.s.359-374. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2008-77-445>, (erişim tarihi:11.01.2020).

³⁹ Aykaç, A.C. (Çev.). "Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 77, 2008, s.s.359-374. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2008-77-445>, (erişim tarihi:11.01.2020).

devletlerin desteğini sağlayarak, vatansız kişilerin sayısını azaltmak şeklinde ifade edilmektedir. Sözleşmede vatansızlık, devletlerin iç hukuklarında hiçbir devlet tarafından vatandaş kabul edilmeyenler için kullanılmaktadır (md.1). Vatansızların hukuki statüsü, ikametgahının olduğu yoksa oturduğu ülkenin kanunlarıyla belirlenmektedir (md.12).⁴⁰

Sözleşmede vatansızlık düzenlemeleri, ayrımcılık yasağı gereği bütün vatansız kişiler için geçerli olmaktadır (md.3). Sözleşme, vatansızların hak ve sorumluluklarını belirlerken, vatandaşlık-yabancılik statüsü arasında nasıl konumlanacağı üzerine örnekler de sunmaktadır. Örneğin; taraf devletler yabancılara gösterdikleri muamelenin en az aynısını, vatansızlara da göstermekle yükümlü tutulmaktadır (md.7/1). Vatansızlar; mülkiyet (md.13) ve konut edinme (md.21), ilköğretim dışındaki eğitim gördükleri alanda (md.22/2) vb. konular üzerinde, yabancılarla aynı muameleyi görmektedir. Vatansız kişilerin taraf devletin vatandaşlarıyla aynı muameleyi gördükleri alanlara ise; ilkokul seviyesine kadar eğitim (md.22/1), sosyal yardımlardan (md.23) ve güvenlik (md.24) yararlanma hakkı ve taraf devletin iç hukuk yollarına bireysel başvuruda bulunma hakkı (md.16/1) gibi örnekler verilebilmektedir.⁴¹

Vatansızların statüsünü belirlemeye yönelik hazırlanmış uluslararası sözleşmeden elde edilen örnekler incelendiğinde, vatansızlık statüsünün vatandaşlık-yabancılik statüsü arasında konumlandığı görülmektedir. Zamanla uluslararası sözleşmeler ve sözleşmelere taraf devletler arttırılarak, vatansızlığın azaltılacağı düşünülmektedir. Vatansızlığı azaltmak için sözleşmede, taraf devletlerin vatansızları özümsemesi ve vatandaşlığa alma yöntemlerinin kolaylaştırılarak prosedürlerin ve masrafların azaltılması gerektiği tavsiyeleri yer almaktadır (md.32).⁴²

Vatansızlık belirsizliklerinin azaltılması ve vatandaşlık-yabancılik statüsündeki konumunun netleştirilmesi adına, yeni uluslararası vatansızlık sözleşmeleri ve vatandaşlıktan kaçınmaya dair uluslararası sözleşmeler yapılmaktadır. 2006'da Avrupa Konseyi çatısı altında "Devlet Halefiyetine İlişkin Vatandaşlıktan Kaçınmaya Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi" yapılmıştır. Sözleşme, vatandaşlıktan kaçınmanın uluslararası toplumun ana sorunlarından olduğu düşüncesiyle ve önceki uluslararası düzenlemelerden beslenerek oluşturulmuştur.

Sözleşmenin ilk maddesinde vatansızlık, herhangi bir devletin iç hukukunda vatandaş olarak kabul görmeyen kişiler için kullanılan kavram olarak ifade edilmiştir. Bu sözleşmede yer alan tanımlamanın, Birleşmiş Milletlerin yapmış olduğu "Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme" deki vatansızlık tanımlamasıyla paralellik göstermesiyle birlikte, aralarında

⁴⁰ Birleşmiş Milletler Enformasyon Merkezi (UNIC Ankara), "Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme". http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin127.pdf, (erişim tarihi: 11.01.2020).

⁴¹ Birleşmiş Milletler Enformasyon Merkezi (UNIC Ankara), "Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme". http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin127.pdf, (erişim tarihi: 11.01.2020).

⁴² Birleşmiş Milletler Enformasyon Merkezi (UNIC Ankara), "Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme". http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin127.pdf, (erişim tarihi: 11.01.2020).

önemli bir fark bulunmaktadır. Avrupa Konseyi vatansızlık sözleşmesinde, herhangi bir devletin iç hukukunda vatandaş olarak kabul görmeyenler vatansız kabul edilirken; Birleşmiş Milletlerin sözleşmesinde taraf devletlerin iç hukukunda vatandaş olarak kabul görmeyenler, vatansız kabul edilmektedir. Bu karşılaştırmadan Avrupa Konseyi vatansızlık sözleşmesinin, diğerine kıyasla daha geniş ve kapsayıcı düzenlemelere yer verdiği anlamı çıkarılmaktadır.⁴³

Avrupa Konseyi vatandaşlıktan kaçınma sözleşmesi, vatansız kişilerin vatandaşlık haklarının varlığını kabul ederek (md.2), vatansızlığı önlemek için ilgili devletlerin bütün tedbirleri alması gerektiğini belirtmektedir (md.3). Benzer uluslararası sözleşmelerde olduğu gibi vatansızlığın önlenmesinde ayrımcılık yasağını benimsemektedir (md.4). Ayrıca ilgili devletlerin ikamet ilkesine göre kendi sınırları içindeki vatansızların, vatandaşlığı kazanmaları için kolaylaştırma yolunu seçmeleri gerekmektedir (md.9).⁴⁴

Uluslararası sözleşmeler, vatandaşlık-yabancılik statüsü ve vatansızlık statüsü üzerine sınırlı örnekler oluşturmaktadır. Vatandaşlık-yabancılik statüsünün belirlenmesi noktasında uluslararası platformlara daha fazla iş düşmektedir. Uluslararası platformlarda vatandaşlık-yabancılik statüsü sözleşmelerinin standartları; ülkelerin anayasasında ve iç hukukunda, daha anlaşılır ve bütünlük oluşturacak düzenlemelerin yapılmasını sağlamaktadır.

1.5.2. Ülke Anayasalarında Vatandaşlık-Yabancılik Statüsü

Uluslararası düzenlemelerin vatandaşlık-yabancılik statüleri üzerine oluşturdukları standartların, ülke anayasalarında ve iç hukuk düzenlemelerindeki etkiyi görebilmek için, ülkelerin anayasal düzenlemelerini incelemek gerekmektedir. Çalışmanın bu kısmında, farklı niteliklere sahip ülkelerin anayasalarındaki vatandaşlık-yabancılik statüsünü açıklayabilmek amaçlanmıştır. Ayrıca anayasalardaki statü ilişkilerinin karşılaştırılmasıyla toplumdaki vatandaşlık-yabancılik statü ilişkisini belirleyebilmek amaçlanmıştır.

1.5.2.1. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nda Vatandaşlık-Yabancılik Statüsü

ABD Anayasası vatandaşlık düzenlemelerini, 1868 yılında anayasada yapılan 14. değişiklik içindeki medeni haklar başlığı altında ele almıştır. Medeni haklar başlığının birinci bölümünde yer alan ifadeye göre; federal devlet yapısına sahip ABD'de vatandaşlık, doğum yeri esasına göre kazanılmakta veya sonradan isteğe bağlı Birleşik Devletler uyruğuna geçme şartlarıyla belirlenmektedir. ABD'de çoklu vatandaşlık anlayışı görülmektedir. Federatif

⁴³ Aykaç, A.C. (Çev.). “Devlet Halefiyetine İlişkin Vatansızlıktan Kaçınmaya Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 77, 2008, s.s.375-383. <http://tbddergisi.barobirlik.org.tr/m2008-77-445>, (erişim tarihi:11.01.2020).

⁴⁴ Aykaç, A.C. (Çev.). “Devlet Halefiyetine İlişkin Vatansızlıktan Kaçınmaya Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 77, 2008, s.s.375-383. <http://tbddergisi.barobirlik.org.tr/m2008-77-445>, (erişim tarihi:11.01.2020).

yapısı sebebiyle esas kabul edilen federal vatandaşlığın yanında, ikamet ilkesi üzerinden belirlenen eyalet vatandaşlığı yer almaktadır. Eyaletlerdeki vatandaşlık düzenlemeleri, federal vatandaşlığa aykırı veya federal vatandaşlığı kısıtlayıcı olamamaktadır. ABD anayasasında vatandaşlık; “Birleşik Devletler vatandaşlığı” şeklinde ifade edilmektedir (14. değişiklik).⁴⁵

ABD vatandaşlık düzenlemeleri, uluslararası sözleşmelerden doğan insan haklarını esas alarak ayrımcılık yasağını getirmiştir. Bu çerçevede ABD Anayasası’nda 1776’dan beri eşitlik vurgusu yapılmaktadır (Ünsal, 1998: 6). 14. değişikliğin amaçladığı kölelerin de hem Birleşik Devletler vatandaşı hem de ikamet ettiği eyaletin vatandaşı olabilmesi, 1865’te köleliğin kaldırılmasından sonra eşitliğin sağlanması adına atılmış en önemli adım olarak görülmektedir (13. değişiklik). Ayrıca toplumsal eşitliğin sağlanabilmesi adına, 1870’de yapılan 15. değişiklikle Afrikalı Amerikalılara, 1920’de yapılan 19. değişiklikle kadınlara oy hakkı verilmesi, eşitlik anlayışını destekleyici hamleler olarak görülmektedir. ABD’deki herhangi bir kişi vatandaşlığın eşit koruyuculuğundan dışlanamamaktadır. Aynı koruyuculuk anlayışı, ABD’nin yabancılar karşısındaki tutumuna kapsayıcı bir nitelik kazandırmıştır. Ancak anayasa, yabancılığı doğrudan düzenlememiştir. Yabancılık statüsü kanunların yetki alanında detaylandırılarak düzenlenmiştir.⁴⁶

1.5.2.2. Federal Almanya Temel Yasası’nda Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü

Federal Almanya Cumhuriyeti Temel Yasası, vatandaşlık kazanımını kan bağı esası üzerinden temellendirirken vatandaşlığın anayasadaki ifadesini milliyet (ırk) ilkesi üzerinden “Alman vatandaşlığı” şeklinde gerçekleştirmektedir. Anayasadaki ifadesiyle; Alman, Alman vatandaşlığına sahip olanlar veya Alman soyundan olmakla birlikte 31 Aralık 1937’de Alman İmparatorluğu sınırlarındaki mülteci veya sürgün edilmiş kişilerle eşi ya da fûru olarak tarif edilmektedir (md.116/1). Alman vatandaşlığı geri alınamamaktadır. Ancak belirli durumlarda, kişinin rızası dışında ve vatansız kalmadığı kanaatiyle kaybettirilebilmektedir (md.16/1).⁴⁷

Almanya Temel Yasasında vatandaşlığın sınırlılıkları, detaylı ifadelerle belirtilmiştir. Anayasadaki sınırlılıklara rağmen vatandaşlığın kapsamı, çifte vatandaşlığı desteklemektedir. Ancak yabancılara karşı, dışlayıcı bir tutum sergilenmektedir (md.16a). Vatandaş-yabancı dengesi, ayrımcılık yasağı getirilerek ve kanunların önünde tüm insanların eşitliği vurgusu

⁴⁵ Library of Congress, “Constitution Of The United States”.

<https://constitution.congress.gov/conan/constitution/amendment-14/>, (erişim tarihi:08.01.2020).

⁴⁶ Library of Congress, “Constitution Of The United States”.

<https://constitution.congress.gov/conan/constitution/amendment-14/>, (erişim tarihi:08.01.2020).

⁴⁷ Deutscher Bundestag, “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland”.

<https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/grundgesetz-197094>, (erişim tarihi:08.01.2020).

yapılarak sağlanmaya çalışılmaktadır (md.3/1). Federal Almanya Cumhuriyeti Temel Yasası, detaylı vatandaşlık-yabancılik düzenlemelerini kanunların yetki alanına bırakmıştır (md.16).⁴⁸

1.5.2.3. Fransa Anayasası'nda Vatandaşlık-Yabancılik Statüsü

Fransız devlet yapısı üniter nitelikler barındırmakla birlikte deniz aşırı topraklar ve özel yönetim alanlarına ayrılması; özerk bir yönetim anlayışı olduğunu göstermektedir (md.72). Kozmopolit anlayışla şekillenen Fransız vatandaşlığı, anayasada “Fransız halkı” şeklinde ifade edilmektedir. Anayasanın başlangıç kısmındaki, “Fransız halkı, 1789 Beyannamesinde tanımlanan, 1946 anayasasının başlangıç kısmında teyit edilip tamamlanan insan haklarına ve milli egemenlik ilkelerine, aynı şekilde 2004 Çevre Şartında belirtilen hak ve ödevlere bağlılığını ihtişamla ilan eder” ifadesi, vatandaşlık kurgusuyla toplumsal birlikteliğin, soyut paydalarda oluşturulma çabasında olduğunu göstermektedir.⁴⁹

Fransız halkı, çoklu vatandaşlık üzerinden önemli bir kapsam belirlemiştir. Bu durum yabancıya karşı kapsayıcı bir tutumun ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Yabancıya karşı gerçekleştirilen kapsayıcı tutum, Fransız Anayasası'nda yabancılik statüsü üzerine doğrudan düzenlemelerin yapılmasıyla desteklenmiştir. Yabancıya karşı gerçekleştirilen korumacılık anlayışına; Fransızca konuşan ülkelerle dayanışma ve işbirliği içerisine girilmesi gerektiği yönündeki 87. madde önemli bir dayanak sunmaktadır. Görüldüğü üzere Fransız Anayasası, temelinden aldığı güç ile çeşitlilik içinde bütünlük oluşturmaya çabalamakta ve çabalarını, vatandaşlık-yabancılik statüsünü doğrudan anayasada düzenleyerek desteklemektedir.⁵⁰

1.5.2.4. Rusya Federasyonu Anayasası'nda Vatandaşlık-Yabancılik Statüsü

Rusya, federatif devlet yapılanmasına sahip yönetim modeliyle şekillenmektedir. Bu yönetim modeli içindeki kurumlar vatandaşlık statüsünü, Rusya Federasyonu Anayasası'yla düzenlemektedir. Edinme esası dikkate alınmaksızın tek ve eşit vatandaşlık modeli belirleyen federasyon anayasası; vatandaşlık kazanımının, muhafazasının ve kaybının federal kanunlarla düzenlendiğini ifade etmektedir. Böylece vatandaşlık düzenlemelerinin kanunların yetki alanına bırakıldığı ifade edilmek istenmiştir (md.6).⁵¹

⁴⁸ Deutscher Bundestag, “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland”. <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/grundgesetz-197094>, (erişim tarihi:08.01.2020).

⁴⁹ Assemblée nationale de France, “Constitution de la République Française”. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, (erişim tarihi:08.01.2020).

⁵⁰ Assemblée nationale de France, “Constitution de la République Française”. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, (erişim tarihi:08.01.2020).

⁵¹ State Duma Of The Federal Assembly Of The Russian Federation, “Constitution of the Russian Federation”. <http://duma.gov.ru/legislative/documents/constitution/>, (erişim tarihi:08.01.2020).

Rusya Federasyonu vatandaşı, anayasada öngörölmüş tüm hakları ve özgürlükleri kullanabilmektedir. Kanunda belirtilen haller dışında hiçbir şekilde kendi vatandaşlığından yoksun bırakılamamaktadır (md.6). Federasyon Anayasasından elde edilen çıkarımlara göre, Rusya Federasyonu vatandaşlığının kapsamı, çoklu vatandaşlık anlayışını desteklemektedir (md.3/1). Aynı zamanda ülkede yabancı olana karşı kapsayıcı bir tutum oluşturulmuştur. Ancak anayasada yabancılık statüsü üzerine doğrudan düzenlemelere yer verilmemiştir. Yabancılık statüsü, “vatandaşlığın sınırları dışında kalanlar” olarak, ikincil plandaki ifadelerle belirlemiştir. Bu durum anayasada yabancılık statüsü üzerine doğrudan düzenlemelerin olmadığını desteklemektedir. Rusya Federasyonu Anayasasında yabancılık statüsüyle ilgili düzenlemelere yer verilmezken; uluslararası düzenlemelerle desteklenen insani temel hak ve hürriyetlere, anayasanın insan hakları temelinde şekillenmiş ikinci bölüm başlığı altında geniş çerçevede ve kapsayıcı düzenlemelerle yer verilmiştir.⁵²

1.5.2.5. Ülke Anayasaları ve Ulusal Düzenlemelerin Genel Değerlendirmesi

Tablo 1.4 Bazı Ülke Anayasalarındaki Vatandaşlık-Yabancılık Statüsünün Karşılaştırılması Tablosu.

	Devlet Yapısı	Vatandaşlık Kazanımı	Vatandaşlık İfadesi	Vatandaşlık Kapsamı	Yabancılık Tutumu	Yabancılık Düzenlemeleri
ABD	Federal	Doğum Yeri Esası	Birleşik Devletler Vatandaşlığı + Eyalet Vatandaşlığı (İkamet İlkesi)	Çoklu (Çifte) Vatandaşlık	Kapsayıcı	Kanunda detaylandırılmıştır. “Herkes eşittir” vurgusu vardır.
Almanya	Federal	Kan Bağı Esası	Alman Vatandaşlığı (Milliyet İlkesi)	Çifte Vatandaşlık	Dışlayıcı	Kanunda detaylandırılmıştır. Ayrımcılık yasağı vardır.
Fransa	Üniter (Özerk Yönetim)		Fransız Halkı (Vatandaşlığı)	Çoklu (Çifte) Vatandaşlık	Kapsayıcı	Anayasada detaylandırılmıştır.
Rusya	Federal		Rusya Federasyonu Vatandaşlığı	Çoklu (Çifte) Vatandaşlık	Kapsayıcı	Kanunda detaylandırılmıştır. İnsan hakları temel alınmıştır.
Türkiye	Üniter	Kan Bağı Esası & Doğum Yeri Esası	Türk Vatandaşlığı	Çoklu (Çifte) Vatandaşlık	Kapsayıcı	Kanunda detaylandırılmıştır. İnsan hakları temel alınmıştır.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

⁵² State Duma Of The Federal Assembly Of The Russian Federation, “Constitution of the Russian Federation”. <http://duma.gov.ru/legislative/documents/constitution/>, (erişim tarihi:08.01.2020).

Tablodaki veriler değerlendirildiğinde, ülke anayasalarındaki vatandaşlık-yabancılik statüsü hakkında önemli çıktılar ulaşılmıştır. Ülke anayasalarındaki vatandaşlık incelemeleri devlet yapıları üzerinden değerlendirildiğinde; federal ya da özerk yönetim anlayışına sahip Fransa ve Rusya gibi ülkelerde, vatandaşlığın kazanım esaslarında belirsizlik görülmektedir. Türkiye örneğinde görüldüğü gibi üniter yapıli ülkeler diğler ülkelere nazaran vatandaşlığın kazanım esasına anayasalarında net şekilde yer vermektedir. Bu ülkelerden bazıları kan bağıını esas kabul ederken, Türkiye gibi ülkeler ana etken kabul ettikleri kan bağı esasıyla birlikte tamamlayıcı etken olarak doğum yeri esasını kabul etmektedir. İkinci durum, toplumsal yapısı karışık dinamikleri barındıran ülkelerde daha çok görülmektedir. Ayrıca federal yapıli ülkeler içinde ABD, vatandaşlık kazanımında doğum yeri esasını kabul ederken, Almanya milliyetçi tutumla kan bağı esasını benimsemektedir. Bu durum federal yapıli iki ülkenin toplumsal yapısında bütünlük oluşturabilmek için benimsediğı iki farklı yöntemi bizlere göstermektedir.

Tablodaki ülkelerin anayasalarında kullandıkları vatandaşlık ifadeleri farklı ilke temellerinde oluşmuştur. Vatandaşlığın anayasada hangi şekilde ifade edileceğı sorusu, toplumsal yapının belirlenmesi noktasında önemli görülmektedir. ABD gibi federal yapıli bazı ülkeler ikamet ilkesi temelinde, federal vatandaşlıkla birlikte eyalet vatandaşlığını da kabul etmiştir. Ancak bu ülkelerde federal vatandaşlık esas kabul edilmektedir. Federal yapıli Almanya ise, Amerika örneğine tezat bir şekilde milliyet ilkesini temel alarak tek bir vatandaşlık ifadesinde bulunmaktadır. Vatandaşlığın anayasada ifadesi noktasında Rusya gibi bazı ülkeler doğrudan ülke ismini kullanırken, Fransa gibi bazı ülkeler de kapsayıcı bir modelle ifade etmektedir.

Vatandaşlığın anayasadaki ifadesi, ülkelerin vatandaşlık kapsamı ve yabancı olana karşı tutumu üzerine önemli ipuçları sunmaktadır. Vatandaşlık kapsamında tablodaki ülkelerin çoğı çoklu vatandaşlık anlayışını benimsemektedir. Ancak tabloda yer verilmemiş bazı ülkelerin tek vatandaşlığı savunduğı bilinmektedir. Tekli vatandaşlığı savunan ülkeler, mevcut vatandaşlık dışında başka bir ülke vatandaşlığının kazanımını mevcut vatandaşlığın kaybı olarak düzenlemektedir. Ancak tekli vatandaşlığı benimseyen ülkelerin, yönetsel yapılarını geliştirebilmek adına daha esnek düzenlemelerle zamanın gereklerini takip etmeleri gerekmektedir.

Tabloda yer alan ülkelerin anayasaları üzerinden yapılacak değerlendirme, yabancılik ile ilgili düzenlemelere anayasal metinlerde yer verilmesinin istisnai bir durum olduğunu ve yabancılik düzenlemelerinin, kanunların yetki alanında detaylandırıldığını göstermektedir. Anayasada yabancılik statüsü üzerine düzenleme yapan ülkeler, yabancılığın sınırlılıkları üzerinde durmaktadır. Yabancılik üzerine anayasada doğrudan düzenlemelere yer vermeyen

ve yabancılık düzenlemelerini kanunun yetki alanına bırakan ABD, Almanya, Fransa, Rusya ve Türkiye gibi ülkeler; genel olarak insan hakları temelinde, ayrımcılık yasağı ve eşitlik vurgusu ile anayasal düzenlemeler yapmaktadır.

Tabloda yer alan ülke anayasaları üzerine yapılan değerlendirmeler; farklı tarihsel süreçlerden geçmiş, farklı değer yargılarından beslenmiş ülkelerin vatandaş ve yabancıyı anayasal düzenlemelerde birbirinden farklı anlayışlarla ele aldıklarını göstermektedir.



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK YEREL YÖNETİM TEŞKİLATININ GELİŞİMİ VE YABANCILIK UNSURU

2.1. 19. Yüzyıldan Cumhuriyet'e Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı İçindeki Yeri

Tanzimat'tan günümüze yabancılik unsuru barındıran etkenlerin Türk yerel yönetim teşkilatındaki yerinin saptanması için Türk yerel yönetimlerinin oluşum, değişim ve gelişim aşamalarında, yabancı unsurların ve etkenlerin açığa çıkarılması gerekmektedir. Bu çerçevede 19. yüzyıldan Cumhuriyet'e Türk yerel yönetim teşkilatının gelişimi; klasik dönem, Tanzimat dönemi ve Meşrutiyet dönemi olarak üç farklı dönemde aktarılmıştır. Bu üç dönemde, yabancıların Osmanlı yerel yönetim teşkilatındaki konumunun belirlenmesi ve detaylı olarak incelenmesi amaçlanmıştır.

2.1.1. Klasik Dönem Osmanlı'dan Devralınan Yerel Yönetim Geleneği

Geleneksel Osmanlı yönetim anlayışında yerel kademelerdeki temel kurumsallaşma, kadılık sistemiyle oluşturulmuştur. Lonca teşkilatı, vakıf ve mahalle yönetimleri, kadının gerçekleştirdiği görevlerinde kadıya yardımcı kurumlar olarak örgütlenmiştir. Klasik dönem yerel yönetim geleneği, bu kurumlar üzerinden şekillenmiş ve reformist hareketler sonucu görevlerinde değişiklik yapılmasıyla yeni yerel yönetim modellerine evrilmiştir. Bu süreçte yerel yönetimlerde, gayrimüslim ve yabancı kesimlerin temsilcileri de yer almıştır.

Osmanlı geleneksel şehir yönetiminde, özellikle mahalli düzeyde en etkin yapılanmayı kadılık sistemi oluşturmuştur. Şehir yönetimi hiyerarşisinde beylerbeyi ve sancakbeyi kadının üzerinde yer almasına rağmen, askeri temelli örgütlenmeleri dolayısıyla yönetsel alandaki en geniş yetki ve etkiye kadının sahip olduğu görülmektedir. Hiyerarşik kademedede kadının alt birimlerdeki temsilcileri, naip ve imam olarak sıralanmıştır (Oktay, 2008: 128). Bu yönetsel hiyerarşide yabancıların yer almadığı bilinmektedir. Ancak kadının gayrimüslimlere yönelik görevleriyle ilgili alanlarda, gayrimüslim ve yabancı kesimlerin temsilcileri de yer almıştır.

Kadı, şehir yönetimindeki idari görevlerinin yanında yargı, mali ve askeri görevleri de yürütmüştür (Ortaylı, 2005: 69). Görevlerini yerine getirirken farklı alanlarda uzmanlaşarak örgütlenmiş yardımcılardan destek almıştır. Görevleri arasında gayrimüslim ve yabancı etkisinin görüldüğü en belirgin alan, mahalle yönetimi olarak şekillenmiştir. Klasik dönem Osmanlı mahalle yönetiminde Müslüman tebaa için imam, gayrimüslim tebaa için papaz ya da kocabaşı kadı adına idare ve işleyişi yürütmüştür (Çelik, 1995: 590).

Osmanlı'nın geleneksel mahalleleri; toplumun kozmopolit yapısındaki kimliklerin korunması ve birliktelik sağlanıp sürdürülebilirlik kazandırılması adına, din ve etnik kökenin belirleyiciliğindeki yerel kontrol alanları olarak ifade edilmektedir. Bu çerçevede geleneksel Osmanlı mahalleleri; Müslüman, azınlık ve birlikte yaşam mahalleleri olarak homojen şekilde ayrılmış, yabancı unsurlara kapalı, koruyucu bir yapılanma sunmuştur (Şahin ve Işık, 2011: 222-223).

Toplumla etkileşim noktasında en temel ve etkili birim olan mahalleler, toplumsal tabandaki farklılıkların ve birlikteliklerin belirgin bir şekilde ortaya çıktığı alanlar olarak görülmektedir. Toplumsal alanlardaki din temelli belirlenimle Müslüman ve gayrimüslim unsurların etnik temeldeki yansımaları, ilk olarak mahallelerde görülmektedir. İmparatorluğun etnik unsurları; toplumsal temeldeki mücadele alanlarında, toplumsal yapılar ve kurumlar üzerinde, düşünce yapılarında ve yerel yönetsel alanlarda belirginleşerek değişim ihtiyacını ortaya çıkarmaya başlamıştır (Ortaylı, 2010: 418).

Yabancı (dış) değişim dinamikleri, mahallelerdeki yapısal dönüşümü beraberinde getirmiştir. Mahalleler geleneksel kimliklerini kaybederek, heterojen bir yapıya bürünmeye başlamıştır. Farklılıkların birlikteliğiyle şekillenen mahallelerde Müslüman ve gayrimüslim tebaa, günlük yaşamın bireysel ve toplumsal ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde kurgulanmıştır. Müslüman-Türk mahallerini imamlar yönetirken, gayrimüslim mahallelerini kocabaşlar yönetmiştir (Eryılmaz, 2017: 220-221; Şahin ve Işık, 2011: 224-225).

Tanzimat dönemine gelinceye kadarki süreçte, mahalle yönetimlerinde yenilikler olmuştur. İmam ve kocabaşların görevlerini yerine getirememeleri sonucu, mahallelere muhtarlar tayin edilmeye başlanmıştır. Mahallelerin yönetimi, evvel ve sani muhtarlara bırakılırken, imam ve kocabaşlar geri plana itilmiştir (Şahin ve Işık, 2011: 227).

Osmanlı mahalli idarelerinde mahalle yönetimiyle birlikte, kadınların görev alanındaki loncalar da önemli bir konumda yer almıştır. Esnaf birliği olarak nitelendirilen loncalar, Müslüman-gayrimüslim tebaayı bir arada barındırması nedeniyle homojen mahalle yapılarına tezatlık oluşturmuş ve yönetsel reformlara önemli dışsallıklar sunmuştur. Lonca teşkilatının başına esnaf kethüdası, esnafın rızasına bağlı olarak kadı tarafından tayin edilmiştir. Teşkilat içindeki işlerde kethüdaya yardımcı olmak amacıyla yiğitbaşı yer almıştır. Aynı zamanda esnaf arasındaki yetkin kişilerden oluşan ihtiyar meclisleri de teşkilatlanma noktasında önemli çıktıkları günümüze sunmuştur (Oktay, 2008: 132-133). Lonca teşkilatı toplumsal temeldeki farklılıkların birlikteliğiyle beslenen meclis ve üyelerle faaliyetlerini yürütmüştür. Teşkilat yapısında Müslümanlarla birlikte gayrimüslim tebaanın da bulunması, etkileşime açık ve kapsayıcı yönetim modelinin varlığını göstermektedir.

Geleneksel Osmanlı şehir yönetiminde mahalleler ve lonca teşkilatı dışında vakıflar, günümüze kadar ulaşan köklere sahip olmuştur. Vakıf yönetimleri; sosyal yardım, hastane, aşevi, yurt, okul vs. yapılması noktasında faaliyetlerini şekillendirirken, mahalleler de faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için uygun fiziksel ve toplumsal ortamı oluşturmuştur. Vakıflar faaliyetleriyle dayanışma ve toplu yaşama pratiklerinin ilk örneklerini sunmaktadır (Eryılmaz, 1997: 37). Mahalleler ve vakıf yönetimleri, lonca ve kadının yanında geleneksel şehir yönetimlerinin tamamlayıcı kademelerini oluşturmuştur. Aynı zamanda gayrimüslim ve Müslüman tebaa arasındaki birlik ve beraberliğin önemli yansımalarını sunmaktadır.

Klasik dönem Osmanlı yerel yönetimlerinde, yabancılık unsuru barındıran temel örgütlenmelerin başında mahalle, vakıf yönetimleri ve lonca teşkilatı gelmektedir. Klasik dönemdeki yapılanmalar içindeki gayrimüslim tebaanın etniklik unsurları ileri sürülerek; Osmanlı yerel yönetimlerinin reform ihtiyacı ve reform hamleleriyle gayrimüslim tebaanın yönetim alanında daha fazla söz sahibi olması gerektiği, Avrupa devletleri tarafından sürekli dillendirilmiştir. Avrupa devletleri çağdaşlaşma çabası içindeki Osmanlı'dan elde etmeye çalıştıkları imtiyazlarla, Osmanlı yönetim yapılarında yönlendirici olma çabasına girişmiştir.

Osmanlı'da batı (yabancı) etkisindeki reformların başlamasıyla Kadı, görev alanları içinde gücünü kaybetmeye ve görevlerini yeniden yapılandırılan kurumlara devretmeye başlamıştır. Yeniçeri Ocağı'nın kapatılmasıyla birlikte askeri yönden desteğini yitiren ve otorite kaybına uğrayan Kadı, 1826'da İhtisap Nezareti'nin kurulmasıyla sadece yargı, noterlik ve vakıf işlerini yürütmeye başlamıştır. 1836 yılına gelindiğinde Evkaf Nezareti'nin kurulmasıyla kadının artık bir yargıçtan fazlası olmadığı ve reformist yönetim dizaynları içinde sembolik bir kurum olduğu, ayrıca yavaş yavaş etkinliğini yitirerek yönetim alanından çekilmeye başladığı görülmüştür (Şentop, 2005: 347; Yörükoğlu, 2009: 3). Reformist kadronun oluşturulduğu İhtisap ve Evkaf Nezaretinin, 1845 ve 1846'da polis ve zaptiye müşiriyetinin kurulmasıyla görev alanlarında daralma meydana gelmiştir. İhtisap Nezaretinin görevleri, 6 Ağustos 1854 yılında Şehremaneti'nin kurulmasıyla sona ermiştir (Kazıcı, 2005: 387-388; Önver, 2019: 41).

Klasik dönem Osmanlı yerel yönetimlerinde yabancı unsurların mevcudiyeti üzerine doğrudan bilgilendirmeler yapılamamakla birlikte; batının (yabancı) reformist etkisiyle desteklenen yönetsel değişimde yabancı bilinç ve değer yaklaşımının varlığı, gayrimüslim tebaa üzerinden hissedilmektedir. Özellikle 1854'e kadar batı ve yabancı etkisi dolaylı olarak hissedilmiştir. Ancak 1854 sonrası, geleneksel Osmanlı yönetim anlayışı üzerine oluşturulmuş yerel yönetim teşkilatlanmalarında, yabancı unsurların ve gayrimüslim tebaanın etkinliğinin arttığı ve belirgin bir nitelik kazandığı görülmektedir.

2.1.2. Tanzimat Dönemi (1839-1876)

Tanzimat dönemi, Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla başlayıp Kanun-i Esasi'nin ilanına kadar geçen süreyi kapsamaktadır. Fermanın ilanı; Osmanlı yönetsel yapısındaki klasik yönetim anlayışının, toplumsal yapılardaki değişimle birlikte oluşturulmaya çalışılan yeni yönetim yapılarıyla etkileşiminin ilk adımı olarak nitelendirilmektedir. Sonraki süreçlerdeki yönetsel yapılar ve toplumsal dinamikler üzerine yeni yapılanmaların temelleri de Tanzimat döneminde atılmıştır.

Klasik dönem Osmanlı şehirlerinin örgütsüz ve düzensiz durumları karşısında şehir sakinleri (Müslüman ve gayrimüslim), hoşnutsuz bir tutum sergilememiştir (Ortaylı, 2018: 32). Şehirlerdeki yönetilemeyen durumlar karşısında yenilik ihtiyacının varlığı, merkezi hükümetin Avrupa kültürünü tanımış ve ondan beslenmiş bürokratları tarafından ortaya konulmuştur. Bu durum yerelleşme politikasının merkezîyetçilik anlayışından beslendiği gerçeğiyle birlikte, Batılı yabancı devletlerin merkezi yönetime yaptıkları müdahaleciliği de yansıtmaktadır. Çünkü yabancı menşeli kumpanyalar, yabancı ülke destekleriyle imtiyaz arayışında olmuş ve toplumsal hayatın şekillenmesinde önemli etkiler sunmuştur. Osmanlı'ya karşı imtiyaz arayışında olan yabancı (dış) güçlerin ellerindeki en önemli koz, maddi güç ve bilgi birikimi olmuştur. Yabancıların merkezi hükümete dayattığı istekler sonucunda ortaya çıkan yerel meclisler, yabancı temsilcileri bünyesinde barındırmıştır (Ortaylı, 2018: 33).

Yerel düzeydeki değişimin ana kaynağı dış destekli olmakla birlikte, etkilendiği iç dinamikler de değişime önemli etkenler sunmuştur (Kılıç, 2005: 99). Yerel düzeyde yeni kurumların ortaya çıkarılmasındaki en büyük iç etkenler, gayrimüslim tebaa tarafından oraya konulmuştur. Bu durum merkezi hükümetin gayrimüslim tebaanın desteğini almasına ve yereldeki gayrimüslimlerin, yerel yapılanmalar içinde merkezi yönetimle birlikteliğine işaret etmektedir (Ortaylı, 2018: 18).

Tanzimat döneminde temellendirilen yerel yönetim kademeleri, demokratik katılımdan ziyade reformların yayılmasının sağlanması ve tepkiler karşısında sorumluluğun, toplumun yerel temsilcileriyle paylaşılması maksadıyla oluşturulmuştur. Dolayısıyla merkezi hükümet yeni yönetim yapılarıyla Batılı güçlerin gözünü boyama uğraşındayken, ahalinin üzerindeki merkezi etkiyi arttırma uğraşı vermiştir. Böylece yerel meclisler, toplumsal sorunlara cevap üretmek maksadından uzaklaşarak tüzel kişiliğini kazanamamış ve danışma niteliğine sahip kurumlar olarak şekillenmiştir (Eryılmaz, 2017: 119; Ortaylı, 2018: 18).

Her ne niteliğe sahip olursa olsun oluşturulan yerel meclislerde, Müslüman tebaanın temsilcileriyle birlikte gayrimüslim tebaanın temsilcileri de yer almıştır. Gayrimüslim tebaa, meclislerde dini reisleri ve kocabaşları tarafından temsil edilmiştir. Gayrimüslimlerin

meclislerde kendilerine yer bulması, Tanzimat'ın getirmiş olduğu eşitlik politikası sonucunda ortaya çıkmıştır. Ancak zamanla değişmekle birlikte, meclis kompozisyonlarında genel mahiyetteki dengesizlikler devam etmiştir. Örneğin gayrimüslim ahalinin çoğunlukta olduğu yerlerde dahi Müslüman tebaa daha fazla temsilciyle meclislerdeki konumunu korumuştur (İnalcık, 1964: 633). Yerel meclislerin sınırlı da olsa yabancılik unsuru barındırıyor olması, yerel amirlerin (vali, reis, mutasarrıf vb.) tercihi ve merkezi yönetimin onayı üzerinden şekillenmiştir. Yukarıdan belirlenmiş meclisler, kontrol edilebilir bir azınlık topluluğu ortaya çıkarmak için zorunluluk veya gönüllülük esaslı belirtilmemiş bir şekilde oluşturulmuştur. Yabancı unsurların meclislerde ne derece söz sahibi olduğu belirsizliğini korumaktadır.

Sonuç olarak Tanzimat dönemi, yönetilenlerin idareden uzak tutulamayacağı gerçeğini ortaya çıkarmıştır. Yönetilenlerin kendilerine en yakın yönetsel yapılanmalarda yönetim faaliyetlerine sınırlı katılımının önünü açmıştır. Ayrıca gelecek yerel yönetim kurgularının temellerini ortaya koymuştur (Ortaylı, 2005: 74). Tanzimat'ın getirdiği eşitlik anlayışı sonrasında Müslüman tebaa, gayrimüslimlerin elde ettiği haklar karşısında hoşnutsuzluğunu, yerel ayan ve valilerin kışkırtmasıyla her fırsatta göstermiştir. Valiler, Tanzimat'ın eşitlik politikası karşısında durarak yerelde merkezi hükümete karşı önemli tehditler oluşturmuştur. Bu durum karşısında, valilerin yerel düzeydeki yetkilerinin kısılması amacıyla mali alan (vergi) muhassıllara ve muhassıllık meclislerine bırakılmıştır (İnalcık, 1964: 624-625).

Vergilerin toplanması noktasında mali düzenlemelerin yapılma ihtiyacı, 1840 yılına gelindiğinde iltizam sisteminin yerini muhassıllık meclislerine bırakmasıyla sonuçlanmıştır. Meclis-i Ahkam-ı Adliye talimatnamesine göre muhassıllık meclisleri, birer tane mal, nüfus ve emlak katibi olmak üzere üç kişi, memleketin; hakimi, müftüsü, asker zabiti olmak üzere üç kişi, ileri gelenler arasından; iki Müslüman iki gayrimüslim olmak üzere dört kişi, toplamda on kişiden oluşmuştur. Ayrıca gayrimüslim ahalinin bulunduğu yerlerde bunların ruhani liderleri de mecliste yer almıştır. Meclisin üye sayısı, kurulacak yerin kompozisyonuna göre farklılık arz etmekle birlikte, sonraki düzenlemelerle düşürülmüştür (Ortaylı, 2018: 35).

Meclis kompozisyonundaki merkezden atanan doğal üyeler dışındaki temsilcilerin seçimi, ikinci seçmen usulüyle belirlenmiştir. Ancak seçimi yapacak seçmenler, kendilerini seçenleri değil kendi iradelerini temsil etmiştir. Seçici seçkin zümrenin kendi hakimiyet alanını geliştirme düşüncesiyle hareket etmesi, meclisi asıl amacından uzaklaştırmış ve başarısızlığa sürüklemiştir (Ortaylı, 2018: 37). Her nasıl belirlenmiş olursa olsun meclise katılan her milletten temsilci, kendi dinleri usulüne göre yemin ederek göreve başlamıştır (Ortaylı, 2018: 38). Mecliste, Müslüman ve gayrimüslim her milletten temsilcinin bulunması, meclis yapılanmasında Osmanlılık unsurunun ağır bastığını göstermektedir. Ayrıca meclisteki

temsilcilerin, milleti temsil yerine bireysel temsil uğraşına girmesi, muhassıllık meclislerinin çıkar ilişkileri üzerinden yabancı etkisine açık bırakıldığını göstermiştir.

Muhassıllık meclisleri, haftada iki üç kez toplanarak faaliyetlerini yerine getirirken, çeşitli etnik grup ve dinden ahali şikayet ve dileklerde bulunarak katılım gösterme çabasında olmuştur (Ortaylı, 2018: 41). Meclisteki gayrimüslim temsilciler, seçim usulünden daha çok atama yöntemiyle gelmiştir. Atanacak gayrimüslim tebaa temsilcileri, Müslüman temsilcilerle çatışmanın ve yerelde yeni güç odağı oluşmasının önlenmesi amacıyla aşırı zenginlerden değil, orta halli kişilerden seçilmiştir (Perrot'tan akt. Ortaylı, 2018: 42). Ancak meclisteki gayrimüslim üyelerin tüccar niteliğinin ağır basması, Müslüman üyelerle aralarında gerilim doğurmuştur. (Ortaylı, 2018: 41). Bu durum, Müslüman tebaanın maddi destekten yoksun oluşundan ve gayrimüslimlerin Tanzimat Fermanı'ndan elde ettiği ayrıcalıklar sayesinde Müslümanlarla aynı kefeye konulmasından kaynaklanmıştır.

Kısa sürede faaliyetleri sona eren meclis, usulsüzlükler sebebiyle vergilerin toplanması görevlerini dahi yerine getirememiştir. Meclisteki usulsüzlükleri, yalnızca Müslüman tebaanın temsilcileri değil gayrimüslim tebaanın temsilcileri de yapmıştır. Özellikle gayrimüslim tebaanın temsilcisi dini cemaat önderleri, şahsi çıkarları doğrultusunda gayrimüslim tebaanın gelirlerini olduğundan fazla göstererek ve gerçekleştirilen uygulamalara karşı halkı tahrik ederek, meclis faaliyetlerinin sonuçsuz kalmasına sebep olmuştur (İnalçık, 1964: 631-632; Uyanık, 2012: 115). Sonuç olarak muhassıllık meclisleri; faaliyetlerine etkinlik ve süreklilik kazandıramayarak, kısa süre sonra yapılan ve farklı kesimler arasında güç dengelerini değiştiren düzenlemelere tabi kılınmıştır.

1841 Düzenlemeleri, iltizam sistemine geri dönülmesini planlamıştır. Muhassıllık meclislerinin yerini eyaletlerde büyük meclis, sancaklarda küçük meclis olarak isimlendirilen ve genel olarak "Memleket Meclisleri" adındaki meclisler almıştır. Valiler memleket meclislerinin başına geçerek ve muhassılların misyonlarını yeniden kendilerinde toplayarak, idari görevlerinin yanında mali görevlerini de devralmıştır (Uyanık, 2012: 115). Valiler ve muhassıllar arasındaki güç mücadelesi, merkezi ve yerel politikadaki güç dengesini Müslüman ve gayrimüslim temsilcilerin belirleyiciliğine bırakmıştır. Böylece yabancıların etki alanları, yöneticilerin çıkarları üzerinden merkezi ve yerel yönetimler arasında sürekli değişmiştir.

1842 Düzenlemeleri, yerel yönetim kademelerinde idari etkinliği arttırarak verginin toplanmasını geliştirmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Geleneksel yönetimlerde adli birim olan kazalar, yeniden idari nitelik kazanmıştır. Kazaların idari nitelik kazanmasıyla taşra yönetimleri, eyalet-sancak-kaza olarak yeniden teşkilatlanmıştır. 1844'deki düzenlemeler,

eyaletlerin hepsinde meclislerin oluşturulması amacıyla gerçekleştirilmiştir. Ancak bu düzenlemeler, amaçlarını tam manasıyla yerine getirememiştir. Özellikle gayrimüslimlerin meclislerde temsil sorunları yaşaması, meclislerin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır (Uyanık, 2012: 115).

1849'a gelindiğinde merkezi bürokrasi, vali ve yerel egemenler dengesinde; valinin devre dışı bırakılması yönünde düzenlemeler yapmıştır. Düzenlemelerde yerel meclislerin güçlendirilmesi amacıyla eyalet ve sancak meclisleri arasında hiyerarşik bağ oluşturulmuştur. Eyalet meclisleri büyük meclisler olup önemli ve büyük meselelerle ilgilenirken; sancak meclislerinin küçük meclisler olarak, basit meseleleri çözüme kavuşturması planlanmıştır. Her iki mecliste, din ve mezhep farkına bakılmaksızın bütün tebaanın eşitliği anlayışıyla şekillenmiştir. Eyalet meclislerinin yapısı, merkezden atanan; meclis başkanı, iki kâtip ve bir üye dışında; vali, defterdar, hakim, müftü, dört Müslüman ve bir gayrimüslim üyenin katılımıyla şekillenmiştir. Kaza ve kasabalardaki küçük meclisler ise beş kişilik meclisler olarak kurgulanmıştır. Ancak meclis kompozisyonu, tarihsel olarak ve bulunduğu yerin yapısı üzerinden değişiklikler göstermiştir (İnalçık, 1964: 626-627; Uyanık, 2012: 115-116). Bu durum, yabancı unsurların yönetsel düzenlemelerdeki etkinliğinin kırılmak istenmesi üzerine Müslüman ve gayrimüslim temsilciler arasındaki yönetsel etkinin, Müslüman temsilciler lehine artmasıyla ifade edilmektedir.

1852 Düzenlemeleri, 1849'daki düzenlemelerle yerelde güçlendirilen egemenlerin merkezi bürokrasi tarafından tehdit olarak görülmesi üzerine, valilerin kamu asayiş ve düzeninin korunması konusundaki yetkilerini genişletmiştir. Meclis başkanlarının merkezden atanması usulünden tamamen vazgeçilmesi ve valilere emri altındaki memurları azletme yetkisinin verilmesi, düzenlemenin gerçekleştiği noktada somut örneklerle destek sunmuştur. 1852 Düzenlemeleriyle valilerin emrine; muhassıllar, mal müdürleri, kaza ve nahiye meclisi üyeleri verilmiştir (Uyanık, 2012: 116). Kaza ve nahiye düzeyindeki meclis üyelerinin valilerin emrinde yer alması, yereldeki gayrimüslim ve Müslüman temsilcilerin kontrol dengeleri üzerinde belirleyici olmalarını sağlamıştır. Böylece yerel yönetsel düzenlemelerde farklı millet temsilcilerinin etkin ve aktif olarak yer aldığı görülmektedir.

1858 Düzenlemelerinde, Islahat Fermanı'nın açık etkileri görülmüştür. Düzenlemeler, Islahat Fermanı'nın sağlamayı taahhüt ettiği eşitlik anlayışını geliştirmede vali, mutasarrıf ve kaymakamları; gayrimüslim tebaanın da Müslümanlarla aynı haklardan yararlanmalarını sağlamakla yükümlü tutmuştur. Merkezi yönetim, valiler aracılığıyla yerelde hakimiyet kurma yoluna gitmiştir. Bu çerçevede meclislere bırakılmış olan yönetim yetkileri, valilere geçmiş ve valilere meclisleri denetleme yetkisi verilmiştir (Uyanık, 2012: 117).

1841-1858 yılları arasında gerçekleştirilen düzenlemelerde merkezi yönetimin denge politikası gütmesi ve mahalli idarelerin otoritelerindeki dönemsel değişim, gerçekleştirilen örgütsel faaliyetlerin ve düzenlemelerin istikrarı noktasında olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Tüm istikrarsızlıklara rağmen gerçekleştirilen düzenlemeler, gelecekteki mahalli yapılar için belirleyici örnekler sunmuştur. Ayrıca düzenlemelerle oluşturulmuş yapılarda yer alan gayrimüslim tebaanın ve yabancı unsurların, yerel yönetimlerdeki etkinliği üzerine ilk örnekler görülmüştür. Düzenlemeler, oluşturulacak vilayet ve belediye örgütlenmelerindeki yabancı unsurlarının belirlenmesi için önemli çıktılar sunmuştur.

2.1.2.1. Vilayet Yönetimlerinin Düzenlenmesi ve Yabancı Etkisi

1856'da Islahat Fermanı'nın ilanıyla çeşitli milletler, gayrimüslim tebaa için imtiyaz arayışına girişmiştir. Ancak ferman, Müslüman ve gayrimüslim eşitsizliklerinin giderilmesi noktasında önemli kararları ortaya koymuştur. Ayrıca idarede geniş ve katılımcı yapılanmanın şekilleneceği öngörülmüştür. Fermanın ilanı sonrasında Müslüman tebaa, gayrimüslimlere eşitlik verilmesiyle ilgili tepkilerini göstermiştir. Gayrimüslim tebaa ise kendilerine yüklenen askerlik yükümlülüklerinden hoşnutsuz olmuş ve kendi millet temsilcileri aracılığıyla imtiyaz arayışını sürdürmüştür (Uyanık, 2012: 117; Ortaylı, 2018: 48). Islahat Fermanı'nın getirdikleri ve fermana karşı tepkiler, düzenlemeler aracılığıyla çözümlenmeye çalışılmıştır. Yerel yönetimlerdeki mali düzenlemelerin 1860'a getirdiği kazanımlar, Islahat Fermanı'nın yenilikleri ile desteklenerek, yerel yönetimlerin idari kollarını şekillendirmiştir.

1860'lı yıllar Vilayet Nizamnamelerine gelinceye kadar geçen süreçteki toplumsal hareketlilik ve yabancı (dış) güçlerin Osmanlı iç işlerine müdahaleciliği, imparatorluğun farklı bölgelerinde karşımıza çıkmıştır. Yabancı (dış güç) müdahalesine zemin hazırlayan toplumsal hareketlilikler, geçici komisyonlar oluşturarak yatıştırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca batılı güçler ikna edilmeye çalışılmıştır. Bu duruma, 1860'da Fransız Sefaretinin Niş'te gayrimüslimlere zulmedildiği iddiaları üzerine oluşturulan geçici komisyonun yapısı örnek verilebilmektedir. Geçici komisyon; üç Müslüman, iki Rum, birer Bulgar ve Ermeni temsilcinin katılımıyla Rumeli'yi teftişle görevlendirilmiştir (Uyanık, 2012: 118; Ortaylı, 2018: 52). Örnekten de anlaşılacağı üzere gayrimüslim temsilcilerin; yapılanmanın niteliğine, olayların mahiyetine veya bölge nüfus yapısına göre geçici meclis ya da komisyonlarda yer aldıkları görülmektedir.

Yabancı güçlerin ortaya attığı iddialar; denetim ve danışma faaliyetleri yürütülerek, gayrimüslimlerin de dahil olduğu geçici meclis ya da komisyonlar aracılığıyla ispatlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca gayrimüslim tebaanın meclislerde yer alması, yabancıların ikna edilmesi için sağlıklı yapılanmanın oluşturulduğunu göstermektedir. Ancak geçici yapılanmalar yerel

yönetmel alanlardaki sorunlara kalıcı çözüm getirememiştir. Yönetim alanındaki köklü reform ihtiyacı, Vilayet Nizamnamesi ile yerel yönetimlerin yeniden kurgulanmasını desteklemiştir.

Osmanlı'nın içişlerine müdahale ederek yönetim yapılarını kendi yönlendirmeleri ve temsilcileriyle doldurmak arzusunda olan yabancı milletler, aradıkları fırsatı 1861 yılında Lübnan'da bulmuştur. Osmanlı'nın homojen toplumsal yapısının simgesi olan Lübnan'da birçok etnik milletten temsilcinin bulunması ve yabancı (dış) güçlerin buradaki azınlıkları kışkırtmaları, yönetimin yeniden yapılandırılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Lübnan'da Dürzi-Maruni azınlıkların çatışmaları İngiltere ve Fransa'nın desteğiyle sürerken, Osmanlı müdahale etmiştir. Beyrut hariç Cebel-i Lübnan'a özel statü verilmiştir (Ortaylı, 2010: 429).

Yapılan düzenlemeye göre, Cebel-i Lübnan 6 kazaya ayrılmıştır. Her kazada 3-6 üyeli bir kaza meclisi oluşturulması planlanmıştır. Ayrıca mutasarrıflık, idare meclisleri ve mahkemelerin; etnik temeldeki çeşitlilikle desteklenmiş karma üyeli yapısı planlanarak, toplumsal dinamiklerin kontrol altına alınması düşünülmüştür. Meclislere seçilecek üyelerin yerel temsilciler aracılığıyla belirlenmesine karar verilerek, atama usulünden vazgeçilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'na karşı yıllık vergi vermekle sorumluluğu sınırlanan Cebel-i Lübnan, daha sonra tamamen Osmanlı hakimiyetinden çıkmıştır (Ortaylı, 2018: 52-53). Cebel-i Lübnan, yerel düzeydeki etnik çeşitliliğinin yabancılar tarafından desteklenmesi ve yabancı unsurların yerel yönetimlerin belirlenmesinde etkinlik göstermesi ile Osmanlı'nın yabancı müdahaleciliğine açık olduğunu gösteren ilk ve önemli yönetsel alanlardan olmuştur.

1861 Lübnan Vilayet Nizamnamesi ile şekillenen mahalli yapılar, ileriki tarihlerde Osmanlı'da yapılacak yönetsel düzenlemelerin ve nizamnamelerin ilk örneği olarak karşımıza çıkmıştır. Ayrıca adem-i merkezîyetçiliğin ilk ve somut örneği olarak karşımıza çıkan Lübnan Nizamnamesi, gayrimüslimlerin ve destekçilerinin diğer vilayetlerde de aynı düzenlemelerin yapılması noktasında baskılarını artırmalarına sebep olmuştur (Ortaylı, 2018: 53). Bu çerçevede 1864 ve 1871'de de vilayetler özelinde düzenleme yapma ihtiyacı hasıl olmuştur.

Cebel-i Lübnan olayından sonra dış baskıların artması, vilayet yönetimleri üzerinde yeniden düzenleme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Artan dış baskıların dizginlenmesi için hazırlanacak nizamnamenin, personel ve mali yetersizlikler nedeniyle tüm imparatorluğa yayılmadan önce belirli bir vilayette denenmesi planlanmıştır (Ortaylı, 2005: 78). Böylece 1864'te ilan edilen Vilayet Nizamnamesi ve Tuna Vilayet Nizamnamesinin ayrı düzenlemeler olduğu görülmektedir. Her iki nizamname, temel konular üzerinden birliktelik göstermiş olsa da bazı farklılıklarla ortaya çıkmıştır. Genel mahiyette Vilayet Nizamnamesiyle oluşturulmak istenen yerel yönetim kademeleri, Tuna vilayetindeki deneyimlerden elde edilen çıktılar üzerine kurgulanmıştır (Kılıç, 2005: 102).

1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi çerçevesinde, İdare Meclisi ve Vilayet-i Umumiye Meclisi adında iki tür meclis yapılanması oluşturulmuştur. Bu yerel meclisler, yabancıların etkinlik gösterdiği yönetsel yapılanmaların başında gelmektedir (Ortaylı, 2018: 63). Bu çerçevede Tuna Vilayet Nizamnamesi, İdare ve Vilayet-i Umumiye Meclisi özelinde yerel meclisler ve yönetsel alanlar üzerinden değerlendirilmiştir.

İdare meclislerinin genel yapısı; vali, kadı, mektupçu, defterdar, hariciye memurları (umur-u ecnebiye memurluğu), müftü, gayrimüslimleri temsilen ruhani liderler ve yerel halkın temsilcisi olarak halk tarafından seçilen iki Müslüman, iki gayrimüslim üye şeklinde belirlenmiştir (Ortaylı, 2018: 62). Ancak uygulama alanındaki vilayetlerde oluşturulan idare meclisleri ile alt kademe idare meclislerinin üye kompozisyonu arasında farklılıklar çıkmıştır. Bu durum alt kademe idarelerinin yetki sınırlarındaki nüfus yapısının gereği olarak; gayrimüslimlerin az veya dağınık halde oldukları yerde, ikiden az üye bulundurmalarına veya hiç üye bulundurmamalarına sebebiyet vermiştir (Ortaylı, 2018: 82). Bu durumun örnekleri, özellikle Anadolu ve Arabistan kıtalarında daha çok görülmüştür. Ayrıca her din ve etnik gruptan halkın en kalabalık bölümlerinin köy ve nahiye gibi alt kademe birimlerde yaşıyor olması, bu kademelerde oluşturulan yerel yapılarda daha fazla varlık göstermelerine işaret etmektedir (Ortaylı, 2018: 99).

İdare meclislerinin her türlü dini ve etnik grupların katılımıyla oluşturulması, yerel konsoloslukların ve yabancı destekli sefaretlerin vilayet yönetimlerine yaptığı baskıyı yumuşatmıştır. Vali ve üst yöneticiler, önceden yabancı baskılar karşısında desteksiz bir mücadele alanında hareket ederek istekleri kabul etmek zorunda kalırken; artık yeni meclislerin yapısından destek alarak, alınan kararlardaki sorumluluğu paylaşma düşüncesiyle talepleri geri çevirme cesareti göstermiş ve dış müdahaleciliğin önünde önemli bir engel oluşturmuştur. Özellikle yabancı güçlerin çıkarları ön plana çıktığında, yerleşik yabancı olarak nitelendirilen bazı gayrimüslim çevreler de meclislerdeki temsilcileri aracılığıyla karşı çıkmıştır. Bu durum karşısında yabancı güçler, çıkarlarına meşruiyet kazandıracak alt yapı desteğinden yoksun kalmıştır (Eryılmaz, 2017: 201; Ortaylı, 2018: 74). Ancak gayrimüslim tebaanın üzerinde kendi temsilcilerinin yerel baskılarının artması, sorunların çözümünde üye sayısı veya meclis kompozisyonunun düzenlenmesiyle çözülebilecek denge sisteminden çıktığını göstermiştir (Ortaylı, 2018: 77-78). Bu durum karşısındaki yeni önlem; mecliste vali ile gayrimüslim temsilciler arasında konumlanan, yabancı konsolos ve sefaretlerin vali veya temsilcilere doğrudan müdahalesini önlemeye çalışan tampon kadroyu oluşturmuştur. Bu kadroda merkezi yönetim tarafından atanan, (hariciye) umur-u ecnebiye memurları görev yapmıştır.

Umur-u ecnebiye memurluğu, Tuna ve Bosna gibi Avrupa'yla ilişkilerin yoğun olduğu ve konsoloslukların bulunduğu bölgelerde oluşturulmuştur. Umur-u ecnebiye memurluğu, valinin emri altında yabancılarla ilgili işlerden sorumlu müdüriyet olarak, valinin yabancılarla doğrudan muhatap olmasının engellenmesi gayesiyle oluşturulmuştur. Müdürlük, yabancıların gündelik sorunlarına ve isteklerine çözüm üretmek için çalışmalarını yürütmüştür (Uyanık, 2012: 120; Ortaylı, 2018: 62). Ayrıca konsolosluklar ve yabancı sefaretlerle sürekli iletişim kurmuş ve bilgi alışverişinde bulunmuştur. Yabancılarla ilgili düzenleme ihtiyacı karşısında, düşünce ve görüşlerini valiye bildirmiştir (Gençoğlu, 2011: 36). Valinin yabancılarla ilgili iş ve işlemlerden sorumlu danışmanı gibi görev yapan müdürlük, valinin yabancı etkilerden uzak kalmasında ve sağlıklı kararlar alabilmesinde önemli etkiye sahip olmuştur.

Umur-u ecnebiye memurluğu, 1864 Vilayet Nizamnamesinde yer alırken 1871'de yer almamıştır (Ortaylı, 2018: 62). Aradaki zaman zarfı içinde, 1864-66 yıllarında "Odyan" isimli bir gayrimüslim, müdürlük görevini yürütürken sonraki süreçlerde Osman Hamdi Bey gibi önemli isimler de müdüriyet çatısı altında görev almıştır (Acar, 2015: 6). Görüldüğü üzere farklı din ve etnik yapıya sahip yabancı kesimler yerel yönetimlerde, üstelik önemli konumlarda yer almaktan geri konulmamıştır. Yabancı tabiiyetli kişilerin görevlendirilmesiyle yeni yönetim yapılarının oluşturulmasına zemin hazırlanmıştır.

1864 Nizamnamesi kapsamında, Vilayet-i Umumiye Meclisi de oluşturulmuştur. Bugün için İl Genel Meclisi olarak karşılığı bulunan meclis, danışma kurulu niteliğinde olup ricacı kurul olarak görev yapmıştır. Meclisin ricacı kurul niteliği, livalardaki isteklerin sancaklara iletilmesi ve sancak temsilcilerinin meclise dilekçeleri valinin sınırlılıklarıyla iletebilmesi üzerinden kazanılmıştır. Meclisin gündemi, temsilcilerin istekleri üzerinden valinin keyfiyetine göre belirlenmiştir. Ayrıca toplantı zamanı, yeri ve usulünü valinin belirlemesi, valinin meclis üzerindeki nüfusunu hissedilir kılmıştır. Tüzel kişiliği olmayan mecliste Müslüman ve gayrimüslim üyeler seçimle göreve gelirken, temsilciler atamayla göreve gelmiştir (Ortaylı, 2018: 91). Bu durum yerel meclislerde merkezin belirleyiciliğinin sürdürülmek istenilmesi ve yabancılarla gayrimüslimlerin yerelde belirleyiciliğinin kırılmak istenilmesi ile açıklanmıştır.

1864 Nizamnamesiyle oluşturulan vilayet yönetimleri ve meclis yapıları, 1871'deki düzenlemelerde genel hatlarını korumuştur. 1871'deki düzenlemeler, 1864 Nizamnamesinin düzenlediği yönetsel yapı üzerinden gerçekleştirilmiştir. Ayrıca 1871 Nizamnamesiyle yerel yönetimler alanında yeni kazanımlar ortaya konulurken, yabancıların belirleyiciliği ve yerel gayrimüslim tebaanın temsilcileri aracılığıyla meclislerde yer alması, 1864 Nizamnamesinin ortaya koyduğu şekliyle devam etmiştir.

1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesinden farklı olarak nahiye idaresini kapsamlı olarak düzenlemiştir. Böylece etnik kesimlerin dahil olabileceği yerel yapılar içinde yeni bir mücadele alanı oluşturulmuştur. Bu çerçevede nahiye idareleri, 500 kişiden (erkek) fazla nüfusa sahip köy ve çiftliklerin birleşiminden oluşmuştur (Uyanık, 2012: 120; Ortaylı, 2018: 100-101). Nahiyelerdeki meclisler, köy ihtiyar meclislerindeki Müslümanlardan ve gayrimüslimlerden seçilen dörder üyenin katılımıyla şekillenmiştir (Uyanık, 2012: 120-121). Anlaşılacağı üzere, oluşturulan her yeni yönetsel yapı ve kademede toplumsal dinamiklerin belirleyiciliği görülmektedir.

1871 Nizamnamesi, vilayet yönetimlerini düzenlemenin dışında vali ve mutasarrıfın bulunduğu her yerde belediye örgütünün kurulması gerektiğini belirtmiştir (Ortaylı, 2018: 180). Osmanlı'da belediye örgütlenmelerinin tarihsel gelişimi, ayrıca yabancı ve gayrimüslim kesimlerin belediye örgütlenmeleri içindeki etkinliği 1854 Şehremaneti ile başlamıştır.

2.1.2.2. Belediye İdareleri'nin Gelişimi ve Yabancı Etkisi (1854-1868)

Belediye idareleri 1854 yılında oluşturulan İstanbul Şehremaneti'yle ilkel tecrübelerini göstermiştir. İlk uygulamaların sonuçsuz kalmasıyla yeni örgütlenme arayışına girilmiştir. Geçici meclis ve komisyonlar da dahil olmak üzere, idarenin her kademesinde yabancı nüfusu gözlenmiştir. Yabancılar, modern belediye yapılanmalarında yönlendirici konumda olmuştur. Modern belediyelerin kurgulanabilmesi için İntizam-ı Şehir Komisyonu ve komisyon raporu doğrultusunda şekillenen Altıncı Daire, ilk olumlu örnekleri yansıtmıştır. Altıncı Daire'nin tecrübeleri üzerinden gerçekleştirilen düzenlemeler, belediye yapılarının günümüze kadar ulaşacak ilk örneklerini sunmuştur.

1854 yılında İstanbul'da belediye idaresi oluşturma fikri, Kırım Savaşının etkisiyle oluşan toplumsal yapının yeni istekleri ve ihtiyaçları üzerinden kurgulanmıştır. Kırım Savaşı sebebiyle İstanbul'a gelen yabancı askerlerin isteklerinin karşılanması ve Avrupa milletleri karşısında olumlu imaj çizebilmek için İstanbul Şehremaneti oluşturulmuştur (Ünal, 2011: 243; Eryılmaz, 2005: 391). İstanbul'un liman kenti olması ve Anadolu vilayetlerine nazaran geliştirilebilir yönetim yapılarının farkındalığıyla talep fazlalığının bulunması, şehremaneti idaresinin ilk kez İstanbul'da uygulanmasının göstergelerini sunmaktadır (Zürcher, 2000: 77).

Osmanlı liman şehirlerinde yeni yönetim yapılarına ihtiyaç duyulması, yabancı etkisiyle ve yukarıdan belirlenen modellemeyle ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 2005: 80). İstanbul Şehremaneti'yle Avrupalı yabancı işletmeler, iş sahasını ve kazançlarını arttırma arayışında olmuştur. Şehirlerdeki yerel hizmet sorunlarının giderilmesinde en istekli kesim, yabancı işletmeler ve onların temsilcilerinden oluşmuştur. Ayrıca Avrupalı güçler, yeni yönetim

kademeleri ve alt birimlerindeki meclislerde, kendilerine temsilcilik yapacak gayrimüslim tebaanın yer alması için uğraş vermiştir (Ortaylı, 2005: 81). Avrupalı şirket ve devletlerin Osmanlı devletindeki mevcudiyetini korumak adına arttırdıkları baskılar, yönetim alanındaki bilgi, tecrübe ve maddi belirlenimler noktasında Osmanlı'dan ileri bir konumda olmalarından kaynaklanmıştır. Osmanlı'nın bu durumdan yararlanmak istemesiyle belediyelerin kurulma çabaları hız kazanmıştır.

1854 yılında İstanbul Şehremaneti'nin oluşturulmasıyla İhtisap Nezareti kaldırılmış ve modern belediye örgütlenmelerinin temelleri atılmıştır. Şehremaneti yönetiminin başında; aynı zamanda şehir meclislerinin başkanlığını yapan ve karar, istişare, yürütme süreçlerini birlikte yöneten şehremini yer almıştır. Şehremini aynı zamanda Meclis-i Vala üyesi olarak merkez ile iletişimi sağlamıştır. Şehir meclisleri, şehremini ile birlikte 2 muavini ve tebaadan (Müslüman ve gayrimüslim) 12 temsilcinin katılımıyla 15 üyeden oluşmuştur. Şehremaneti yönetimleri, Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın tayini ile şekillenmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin şekillenmesinde, merkezin önemli etkiye sahip olduğu görülmüştür (Eryılmaz, 2005: 392; Oktay, 2008: 136; Ortaylı, 2018: 137).

İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıyla beledi hizmetlerin merkezi devlet işlerinden ayrılması, başarısız yapıların tekelinden kurtarılması ve tek bir çatı altında yetkilendirilmesi amaçlanmıştır. Ancak kısa sürede İstanbul Şehremaneti'nin İhtisap Nezaretinden farklı bir yapılanma olmadığı görülmüştür (Eryılmaz, 2005: 393; Ortaylı, 2018: 140). Sonraki düzenlemelerde belediye idaresi, İntizam-ı Şehir Komisyonu tarafından oluşturulmuştur.

İntizam-ı Şehir Komisyonu 1855'te kurulmuştur. Belediye yönetimleri için taslak tüzük hazırlamak amacıyla kurulan komisyon; Osmanlı uyruklu, yabancı dil bilen, Avrupa görmüş, Müslüman-gayrimüslim tebaa ve nüfus sahibi yabancı temsilcilerden oluşturulmuştur (Ortaylı, 2018: 142).

Komisyonadaki üyelerin belirlenmesinde Osmanlı uyrukluğunun özellikle belirtilmesi, gerçekleştirilecek yapılanmanın özümseme ve aidiyet bilinciyle desteklenmesi açısından önem arz etmektedir. Ayrıca üyelerin Avrupa kültürünü görmüş olması ve yabancı dil bilgisine (Fransızca) sahip olması, komisyon yapısının yönetim işlerinden anlayan kimselerden oluşturulmak istendiğini göstermektedir (Ortaylı, 2018: 142). Komisyonunda Müslüman tebaayla birlikte gayrimüslim tebaanın da yer alması dışında, önemli bir istisna karşımıza çıkmıştır. Bu istisnaya göre; nüfus sahibi yabancı uyruklu temsilcilerin önemli danışmanlıklar oluşturabileceği gerekçesiyle komisyonda yer alması ön şart olarak istenmiştir. Bu durum İstanbul'da beledi hizmetlerin ve yapılanmaların başarıya ulaşabilmesinin yabancı (dış) devletlerin desteğiyle olabileceği düşüncesiyle gerekçelendirilmiştir (Oktay, 2011: 22).

Komisyonadaki gayrimüslim tebaa dışındaki yabancı uyruklu üyelere; banker ailesine mensup Antoine Alleone, sefirler ve nazırlar arasında nüfus sahibi olan İngiliz uyruklu Rum Revalaki, gümrük işleriyle ilgili Ermeni uyruklu Cezairlioğlu Mıgırdış örnek verilmektedir. Osmanlı uyruklu yabancı temsilcilere; imparatorluğun ilk gayrimüslim nazırı olan Ohannes Çamiç, Reşid Paşanın sarrafı Musevi banker Avran Camondo, örnek olarak verilmektedir (Ortaylı, 2018: 142; Önver, 2019: 44). Örneklerden de anlaşılacağı üzere, komisyon önemli ölçüde yabancı etkilerle şekillendirilmiştir. Komisyon, oluşturulması planlanan beledi yapılar üzerinde yabancıların tahakküm kurma isteklerini ortaya koymuş ve bu durumu destekler bir yapılanma sunmuştur. Ayrıca komisyonunda yoğun şekilde yabancı nüfusunun hissedilmesi, yereldeki örgütlenmelerde yabancıların etkinlik kurma düşüncesine temel oluşturmuştur.

İntizam-ı Şehir Komisyonu ilk olarak basit beledi işlemlerin düzenlenmesi ve standartlaştırılması üzerine faaliyetlerini gerçekleştirip raporlarını hazırlamıştır. Ancak basit işlemlerin etkin ve kalıcı sonuçlar doğurmadığı düşüncesiyle kapsamlı yenilik ihtiyacı, komisyon raporlarında belirtilmiştir. Komisyon, İstanbul'un 14 daireye ayrılması gerektiğini fikirlerinde belirtmiştir (Ortaylı, 2018: 143). Sonuç olarak Altıncı Daire-i Belediye adıyla ilk belediye dairesi, Galata ve Beyoğlu bölgesinde kurulmuştur. Komisyonun ve üyelerinin yapısı düşünüldüğünde, yabancıların yaşadığı daire-i belediye alanlarında yabancıların katılımıyla şekillenecek, ayrı yaşam tarzı ve yerel yapılanmanın oluşturulmak istendiği anlaşılmaktadır (Ortaylı, 2018: 144). Komisyon raporuna göre, yabancıların yeni bir toplumsal ve yönetsel alanda hakimiyet kurma uğraşı görülmektedir.

1858'de İstanbul'un 14 daireye ayrılması fikirlerinin ilk adımları atılmıştır. Kırım savaşı için İstanbul'da bulunan yabancı milletlerin yabancılık çekmemeleri için oluşturulmuş Altıncı Daire-i Belediye örneği ismini, Fransa'daki Altıncı Bölge'ye ithafen almıştır. Altıncı Daire-i Belediye, Galata-Beyoğlu bölgesinde kurulmuştur (Yörükoğlu, 2009: 8).

Altıncı Daire için özellikle Galata-Beyoğlu bölgesinin uygulama alanı seçilmesi; gayrimüslim ve varlıklı tebaanın bölgede yoğun olmasından ve diğer bölgelere nazaran daha düzenli yapılanmanın varlığından kaynaklanmıştır (Önver, 2019: 46). Altıncı Daire-i Belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun hizmet talebi, savaş sebebiyle gelenlerin geldikleri yerlerde alıştıkları beledi hizmetler noktasındaki ısrarıyla birleşerek, değişim için önemli bir dinamizm oluşturmuştur (Oktay, 2011: 16). Böylece en azından kendileri için kentin cazibesini artırma düşüncesi, mali ve teknik destek sağlama noktasında yerel katılımı arttırmıştır. (Ortaylı, 2018: 146). Ayrıca yabancıların yaşadığı bölgenin ilk uygulama alanı seçilmesiyle merkezi yönetim, yabancıların yönetime katıldıklarını ve modern beledi idarede yerli dinamiklerin etkinliğini Avrupa devletlerine göstermeyi amaçlamıştır (Eryılmaz, 2005: 394).

Merkezi yönetimin özel mali destek ve personelini daireye aktarmasının yanında yerel düzeyde mali katılımın olması, daire yapısının şekillenmesinde ve faaliyetlerinin süreklilik kazanmasında olumlu etkilerini göstermiştir. Ancak yerel düzeyde gayrimüslim tebaanın mali destek sunması, meclis içinde daha fazla söz hakkı elde etme çabasını beraberinde getirerek olumlu/olumsuz çıktıların göstermiştir (Eryılmaz, 2005: 393-394). Altıncı Daire-i Belediye, ayrıcalıklı bir bölgede ve yarı bağımsız kaynaklarla çalışmaya başlamıştır. Merkezi yönetimin ofisi gibi kurgulanan daire, tüzel kişilik elde edememiş, devlet tüzel kişiliğine tabi olmuştur (Ortaylı, 2018: 143-150).

Altıncı Daire-i Belediye'nin yapısı, daire müdürü ve meclisi üzerinden şekillenmiştir. Her iki yapı, merkezi hükümetin seçimi ve padişahın onayıyla oluşmuştur. Bu çerçevede daire müdürü; genellikle Hariciye Nezareti'nden ve yabancı dil bilen Avrupa kökenli Osmanlılar arasından, daire sınırları içinde 140.000 kuruşluk emlakı olması şartıyla belirlenmiştir. İlk daire müdürü Kamil Bey olmuştur. Daire meclislerinin yapısı; aynı usul üzerinden 500.000 kuruşluk emlakı ve 10 yıl ikamet şartı aranarak belirlenmiş 7 asıl üye ve 4 yabancı uyruklu müşavir (danışman) üyenin katılımı, müdür, 2 müdür muavini ve 1 tercüman olmak üzere toplamda 15 kişiden oluşmuştur. Meclisteki üyeler, kozmopolit bir birliktelik sağlamış ve üyelerin geneli gönüllülük esasıyla çalışmıştır (Eryılmaz, 2005: 393; Oktay, 2011: 24-25; Ortaylı, 2018: 148-149). Üyelerin gönüllülük esası üzerinden çalışıyor olması, mali kaynak oluşturmak açısından kazanç sağlamıştır. Ayrıca çalışmaların isteğe bağlı yürütülmesi, geliştirilebilir daha sağlıklı yönetim yapılarının inşasını kolaylaştırmıştır (Önver, 2019: 70).

Altıncı Daire-i Belediye meclisinde merkezi hükümetin seçimi ve padişahın onayıyla belirlenen yabancı uyruklu müşavir (danışman) üyelerin yer alması; imparatorluğun belediye idarelerindeki meclislerinde, ilk ve son kez görülen bir istisna olması sebebiyle ayrı öneme sahip olmuştur. Bu durum, yerel yönetimlerin yapılandırılması için ihtiyaç olan maddi desteğin sağlanması gerekliliğiyle açıklanmıştır. Maddi desteğin kaynağında yabancıların bulunması, onların mecliste yer alma gerekçelerini de desteklemiştir. Meclislerdeki yabancı uyruklular, müşavir üye olmalarına rağmen kararları dikkate alınarak uygulanmıştır (Oktay, 2011: 24; Ortaylı, 2018: 148). Ancak mali yetersizlik ve personel eksikliği sebebiyle yeterli hizmeti veremeyen Altıncı Daire, düzenlemelere ihtiyaç duymuştur (Ortaylı, 2018: 150).

1868 yılına gelindiğinde Dersaadet-i İdare-i Belediye Nizamnamesi oluşturulmuştur. Dersaadet-i İdare-i Belediye Nizamnamesi, İstanbul'un 14 daireye ayrılması düşüncesini hayata geçirmek istemiştir. Ayrıca 14 dairede, her bir daire için 1 daire reisi ve 8-10 kişilik daire meclisleri kurulması planlanmıştır. Daire meclislerinden seçilecek üçer üyenin ve daire reislerinin katılımıyla 56 kişilik Cemiyet-i Umumiye-i Belediye yapılanması planlanmıştır.

Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, gelir-gider dengesinin sağlanması ve genel politikaya ilişkin karar alınması amacıyla oluşturulmak istenmiştir (Eryılmaz, 2005: 396; Oktay, 2011: 29-30).

1868 Nizamnamesi'ne göre seçmen olabilmek ya da meclislerde yer alabilmek için, belirli miktar vergi vermenin yanında; Osmanlı tebaasından olmak, Türkçe bilmek, yabancı tabiiyet iddiasında bulunmamak ve yabancılara sunulan imtiyazlı hizmetlerden yararlanmamış olmak gibi şartlar belirlenmiştir (Eryılmaz, 2005: 400-401). Özellikle Osmanlı tabiiyeti ve Türkçe vurgularının yapılması, yönetimin yabancı etkilerden uzaklaşma arayışını yansıtırken yerellik iddialarını da desteklemektedir. Ayrıca yabancılara sunulan imtiyazlı hizmetlerden yararlanmamış olma şartı, usulsüzlükler sonucu oluşacak kötü yönetimlerin önüne geçmek için önem taşımaktadır.

Sonuç olarak; 14 daire kurulması, her daireye reis tayin edilmesi ve dairelerde meclis oluşturulması gibi planlar, Tarabya ve Adalar bölgesinde kurulan 2 daireyle yarıda kalmıştır. Tarabya ve Adalar bölgesinde kurulan daireler farkını; Altıncı Daire'deki yabancılara ve gayrimüslimlerin yazlık bölgesi olmaları, yerelde mali ve teknik destek elde edebilmeleri üzerinden ortaya koymuştur (Eryılmaz, 2005: 397; Ortaylı, 2018: 159).

Altıncı Daire, Tarabya ve Adalar'ın yerel yönetimlerde ilk tecrübeleri sunmaları sebebiyle kazandıkları özel statü, 1877'de çıkarın belediye kanunlarıyla ellerinden alınmıştır. İdari yapılanma toplumdaki ortak bir modele indirgenmiştir (Ortaylı, 2018:167). Böylece yabancılara yerel yönetimlerdeki etkinlikleri kırılabilmek, tüm Osmanlı tebaası için kapsayıcı ve bütünleştirici yerel yönetim modellerinin oluşturulması için çalışmalar arttırılmıştır.

2.1.2.3. Köy-Mahalle Yönetimi ve Yabancı Etkisi

Osmanlı'da köy-mahalle yönetimleri, Tanzimat'ın ilanından 1864 Nizamnamesine kadar, geleneksel sınırlılıklarını koruyarak gelişmiştir. İki yönetim kademesi de kapalı topluluklar olarak, din ve dil birlikteliğiyle oluşturulmuştur. Bu durum, mahalle kayıtlarında isimlerin yanında din ibarelerinin de yer almasıyla desteklenmiştir (Ortaylı, 2018: 108).

1864'de gerçekleştirilen düzenlemelerle mahalle ve köylerin sınırları, elli hanenin birlikteliğiyle belirlenmiştir. Yirmi haneden az olmamak üzere mahalle ve köylerde her sınıf tebaa için iki muhtarın seçilmesi kararı verilmiştir. Her iki kademede yirmi haneden az nüfusun bulunması, muhtar sayısını teke indirmiştir. Ayrıca muhtarların yanında, 3-12 kişilik ihtiyar meclisleri oluşturulmuştur (Şahin ve Işık, 2011: 227). Her sınıf ahalinin ruhani reisleri, ihtiyar meclisinin doğal üyeleri olarak mahalle ve köy yönetimindeki nüfusunu korumuştur. İhtiyar meclisleri ilk örneklerini Tuna vilayetinde göstermiştir. Sonrasında bu yapılanma, İstanbul ve taşra teşkilatlarına kadar yansımıştır (Eryılmaz, 2017: 226; Ortaylı, 2018: 110).

Görüldüğü gibi her cemaatin mahalle-köy yönetimlerinde etkinlik göstermesi üzerine kurgulanan yerel yapılar, gayrimüslim tebaanın da yönetime katılımının ve hizmetlerden yararlanmasının önünü açmıştır. Ancak her sınıf tebaanın kendi yönetsel yapısını belirleyecek olması; toplumsal tabanda ayrımcılığa, yerel yönetim dinamiklerinde eşitsizliğe sebep olarak, mahalle-köy yapılarındaki birlikteliğin zedelenmesi tehlikesini ortaya çıkarmıştır.

2.1.3. Meşrutiyet Dönemi Yerel Yönetim Gelişmeleri ve Yabancı Etkisi (1876-1913)

Meşrutiyet dönemi, Kanun-i Esasi'nin ilanı ile 1876'da başlamıştır. Kısa süreli I. Meşrutiyet döneminde, merkezi ve yerel meclisler kurulmuştur. I. Meşrutiyet döneminde kurulan Meclis-i Mebusan, Kanun-i Esasi'nin çizdiği sınırlılıklar çerçevesinde şekillenmiştir. Meclis-i Mebusan'da her millettten temsilci yer almıştır. 130 temsilcinin yer aldığı meclis kompozisyonunda gayrimüslimler, 1/3'ten fazla temsilci ile yaklaşık 50 sandalyeyle temsil olunmuştur (Tanör, 2000: 153-156). Aynı çatı altında yer alan farklı milletlerden mebuslar, meclis çatısı altında yalnız kendi milletinin temsili üzerine değil, tüm Osmanlı milletinin temsili için çabalamıştır. Meclisteki ayrılıkları önlemek için toplumsal yapıda Osmanlılık düşüncesiyle uygulanmaya çalışılan birliktelik formülü hayata geçirilmiştir. Osmanlı millet sisteminin yansımasıyla şekillenmiş mecliste, farklı milliyetçilik düşünceleri törpülenmeye çalışılmıştır. Sadece ortak bir Osmanlılık düşüncesiyle milliyetçilik yapmaya müsaade edilmiştir (Bozkurt, 1996: 84; Osmanağaoğlu, 2004: 278-279; Şit, 2008: 70).

Yerel gayrimüslim ve Müslüman ahali temsilcilerinin, düzenleme ve seçim usulleri üzerine merkezi yönetimden daha fazla tecrübeye sahip olmaları, mecliste hızlı hareket kabiliyetinin kazandırılmasını ve yerelden gelen temsilcilerin mecliste belirleyici olmasını sağlamıştır. Yerel temsilcilerin ağırlığıyla oluşturulan mecliste Osmanlı uyruklu azınlık temsilcilerinin hakimiyeti, belirli şartların gerekliliğiyle engellenmeye çalışılmıştır. Sonuçta imparatorluk merkezinde yapılan yerel yönetim düzenlemelerinin, merkezin tahakkümünde gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Ancak düzenlemeler yerel ve yabancı etkilerden bir süre daha sıyrılamamıştır.

Kanun-i Esasi'nin ilanından sonraki süreçte, illerin yerinden yönetim ilkesine göre yönetilmesi adına düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Kanun-i Esasi'de Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif ilkelerinin belirtilmesiyle yerinden yönetim isteği temellendirilmiştir (Kili ve Gözübüyük, 2000: 131). Ayrıca padişahın meclisi toplanmasıyla birlikte, İstanbul ve vilayetler için Vilayet ve belediye kanunlarının bir an önce çıkarılması istenmiştir (Ortaylı, 2018: 190). Böylece İstanbul ve taşranın, seçimle belirlenecek belediye meclisleriyle yönetilmesi fikrinin temelleri atılmıştır (Ortaylı, 2010: 503).

1877’de Dersaadet Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Dersaadet Belediye Kanunu, taşra ve diğer vilayetlerden gelen parlamentodaki temsilcilerin İstanbul’a özel kanun çıkarılması noktasında eleştirilerine maruz kalmıştır. Meclisteki eleştirileri A. Vefik Paşa: “İstanbul’un işi taşraya benzemez. Sizin de İstanbul gibi şehriniz olsun, siz de ayrı kanun yapın” diyerek cevaplandırmıştır (Ortaylı, 2018: 168). İstanbul’a özel yapılanma oluşturulmasını, taşralı gayrimüslim ve Müslüman temsilciler; İstanbul’un coğrafi ve stratejik ayrıcalığının sağladığı demografik yapı içinde yabancı etkisinin ve yabancıların İstanbul’daki gayrimüslim tebaa üzerinden yönetsel alana katılım sağlama arayışlarının, yoğunluğu gerekçesiyle eleştirmiştir.

Dersaadet Belediye Kanunu’yla belediyenin organları, reis ve belediye meclisi olarak belirlenmiştir. Ayrıca bunların dışında Cemiyet-i Umumiye adında bir meclisin oluşturulması planlanmıştır. Beledi yapılarıdaki yönetici (belediye reisi); taşrada eşraf arasından seçilen ve İstanbul’da atanan üyeler arasından, merkezi hükümetin tayiniyle belirlenmiştir. Belediye meclisi ise iki yılda bir yarısı yenilenmek kaydıyla dört yıl için seçilen, nüfusa göre 6-10 üyeden oluşan bir yapı olmuştur. Meclise üyelik için 25 yaş, 50 kuruşluk emlak, Osmanlı uyruklu ve Türkçe bilme şartları belirleyici olmuştur (Ortaylı, 2010: 440). Meclise üyelik için Türkçe bilmek ve mülk sahibi olmak belirli bir sınırlılık oluştururken; Müslüman ya da gayrimüslim ayırt etmeksizin Osmanlı uyruğu olmak, yerel yönetimlere katılım için kapsayıcı bir anlayışın benimsendiğini göstermiştir. Ayrıca kanunnameyle gayrimüslimlerin yerel yönetimlerde yer alması sağlanırken, yabancılar yerel yönetim alanlarından dışlanmıştır.

Dersaadet Belediye Kanunu ile birlikte taşradaki vilayetlerde de beledi yapılanmalar düzenlenmeye başlamıştır. Böylece vilayetlerdeki yerel yapılanmalarda, gayrimüslim kesimin ve yabancı etkinliğinin net olarak belirlenmesi ve kontrol edilmesi sağlanmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen düzenlemelerin başında Vilayet Belediye Kanunu gelmektedir.

1877 yılında hazırlanan Vilayet Belediye Kanunu; vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her yerde belediye meclisi bulunması yönünde düzenleme getirmiştir. Ayrıca idari örgütlenmeye tüzel kişilik kazandırmıştır. Meclisler reis, reis muavini ve 6 üyenin katılımıyla toplamda 8 temsilci olarak yapılandırılmıştır. Bu doğrultuda meclislerin reisi, mutasarrıfın tayini ve valinin onayı ile belirlenmiştir. Ayrıca liva belediye meclis üyeliğini valinin, vilayet belediye meclis üyeliğini Bab-ı Ali’nin onaylaması gerekliliği şart koşulmuştur. Meclis üyeliğinin 2 yıl için dini cemaatlerden seçilmesi ve her yıl üyelerin yarısının değiştirilmesi öngörülmüştür (Ortaylı, 2018: 191; Sunay, 2002: 130).

Vilayet Belediye Kanunu’yla gerçekleştirilen düzenlemeler, idari örgütlenmeyi belirli bir sistematığa bağlama amacıyla şekillenmiştir. Sistematik yapılar şekillenirken, mevcut toplumsal dinamiği göz ardı etmemiştir. Dini ve etnik farklılıklar mecliste yer almaya devam

etmiştir. Ancak dış destekli yabancı unsurların kırılması ve birliktelik oluşturulması için meclislere katılım, etnik sınırlılık oluşturan birtakım şartlara bağlamıştır. Böylece yerel yapılar içindeki yabancı etkisi kırılırken, birlikteliğin sağlanması için kurgulanan toplumsal anlayış, Osmanlılık düşüncesinden Türkçülük düşüncesine evrilmeye başlamıştır.

II. Meşrutiyet döneminde geliştirilmeye çalışılan yönetsel yapılarda İttihat ve Terakki'nin merkezîyetçi, Prens Sebahattin'in adem-i merkezîyetçi eğilimleri dönemsel olarak kendini göstermiştir (Lamba, 2010: 135). Sonuç olarak 1913 yılı sonrasında vilayet yönetimi düzenlemelerinin devamı getirilerek, günümüzdeki il yönetim kademelerinin oluşması sağlanmıştır. Ayrıca tarihsel süreçteki yeni düzenlenmeler ve örgütlenmeler ile Osmanlı'dan Cumhuriyet'e 389 belediye devralınmıştır (Çelik, 1995: 593).

Beledi düzeydeki idari yapılar, yetersiz teşkilatlanma gerekçesiyle çalışmalarını bir süre daha istenildiği gibi gerçekleştirememiştir. Bu sebeple idari anlamda uygulanabilir teşkilatlanma oluşturuluncaya kadar geçen sürede yabancı şirketlerin etkisi, İstanbul ve diğer büyük şehirlerde devam etmiştir. Yabancı şirketler, idari teşkilatlanma tamamlanuncaya kadar ulaşım, su, elektrik gibi beledi hizmet ihtiyaçlarını karşılamıştır (Ortaylı, 2005: 87). Bu durum yerelde yabancı şirketlerin etkinliğinin, uzun bir süre daha devam edeceğini göstermektedir.

1914 sonrası milli mücadele dönemi, yerel yönetimlerde yeni düzenlemelerin yapılmadığı bir dönem olarak yansımıştır. Yerel yönetimlerdeki düzenlemeler, Cumhuriyet'in ilanı sonrasında, ulusal yapının genç dinamiklerinden beslenerek değişmiştir. Günümüze kadar uzanan yerel yönetim yapılarının temelleri, Cumhuriyet'in temelleriyle aynı tarihsel süreçlerden ve toplumsal dinamiklerden beslenerek ortak paralelde şekillenmiştir.

2.2. Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı'ndaki Yeri

Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e kadar geçen süreçte toplumsal yapıda Türk unsurun çoğunlukta kalmış olması, yerinden yönetim yapılarına karşı isyan etme korkularını bertaraf etmiş görülmektedir. Ancak Osmanlı'dan devralınan miras içindeki yerel yönetim geleneği, II. Meşrutiyet sonrası merkezi ve adem-i merkezi yapılanmada yeniden konumlanma ve etkili koordinasyonu sağlama arayışına girmiştir (Görmez, 1997: 83-96). Yönetsel yapılanmadaki temel dinamikler, sınırları yeniden çizilen toplumsal miras üzerine inşa edilmiştir.

Osmanlı'dan devralınan toplumsal miras ve yönetsel yapıdaki konumu; Lozan Antlaşmasının çizdiği sınırlar ve kurucu Cumhuriyet'in ilk anayasal ve yasal metinleriyle desteklenerek yeniden ifade edilmiştir. Yeni toplumsal yapı, devletin üniter anlayışla tek ve bağımsız yönetim yapıları çerçevesinde şekillenmesi adına önemli bir başlangıç sunmuştur.

Lozan Antlaşmasının getirdiği mübadele süreçleri sonucunda, yabancılar yeni ulusun sınırlarından uzaklaştırılırken vatandaşların ve azınlıkların belirlenmesi, ulusu ve toplumsal yapıyı yeniden şekillendirmiştir (Tekeli, 2009: 32). Cumhuriyet'in ilk yıllarında merkezi ve yerel yönetimlerin her kademesinde, yabancı kesimler dışarıda tutulmuştur. İl, belediye, köy-mahalle yönetimlerinin başkanlığında veya meclis üyeliğinde yer alabilmek, Türk vatandaşı olma zorunluluğuna bağlanmıştır (Yontar, 2011: 125). Düzenlemelerle Türk vatandaşlığının zorunlu tutulması, yabancı unsurları yönetsel alanların dışında tutmayı kolaylaştırmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti yerel yönetim teşkilatındaki yabancılık unsuru taşıyan kesimlerin varlığı, Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar geçen süreçte anayasal ve yasal temelleriyle birlikte ifade edilerek dört dönemde ele alınmıştır. İlk olarak Cumhuriyet'in kuruluşundan 1950'ye kadar olan süreç aktarılmıştır. Sonraki dönemler 1950-1980, 1980-2000 ve 2000-2020 şeklinde zaman aralıklarıyla ayrılarak değerlendirilmiştir.

2.2.1. 1923-1950 Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı'ndaki Yeri

Erken Cumhuriyet'ten 1950 yılına kadar olan dönemde, sadece yabancıların değil vatandaşların da yerel yönetimlere katılımı sınırlı kalmıştır. Ancak henüz inşa sürecindeki yerel yönetim kademelerinde, merkezi denetimle hazırlanan yabancı uzman raporlarının etkisi görülmektedir (Kentleşme Şurası, 2009: 15). Cumhuriyet'in kuruluşundan 1930'a yerel yönetim uygulamaları ve uygulamalardaki yabancı etkileri; Ankara ve İstanbul örnekleri üzerinden temellendirilirken, 1930-1950 arasında ülke geneline yayılmaya başlamıştır (Görmez, 1997: 104-105). Özellikle 1930 sonrasında yerel yönetimlerin gelişiminde yabancı unsurların etkisi daha fazla görülmektedir. Ancak yabancı unsurların, yerellik ve yerleşiklik ilişkisi muallakta kalmıştır.

Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte oluşturulmaya çalışılan yerel yönetim yapıları, Osmanlı'nın yerleşik yabancı unsurları barındıran yerel yönetim mekanizmaları karşısında yarışmaya başlamıştır. Ayrıca toplum hafızasındaki kozmopolit anlayıştan beslenerek; geliştirilebilir, farklılıkları dışlayan, batı temelli ve merkezi denetimin etkin olduğu modeller sunarak gelişmeye başlamıştır. Batı takipçiliği, toplumsal ve yönetsel anlamda çağdaşlaşma fikirleri çerçevesinde gerçekleştirilmek istenirken, ulusal yapıdaki yabancı unsurlara karşı belirli sınırlılıklar getirilmiştir. Çağdaşlaşma yönündeki yabancı unsurlara ve geçmişe karşı gerçekleştirilen yerel örgütlenme yarışı, Osmanlı'nın kozmopolit liman kentlerinin karşısına İç Anadolu kentlerinin çıkarılmasıyla (İstanbul'un karşısına Ankara'nın çıkarılmasıyla) gerçekleşmektedir. Ancak inşa sürecindeki yerel yönetimler, yabancı etkisinden tamamen kurtulamadığı gibi, güçlü merkeziyetçiliğin denetimi altında kalmıştır (Tekeli, 2009: 52-60).

1921’de il esasına dayalı olarak başlatılan yerel örgütlenme (Güler, 2007: 13), Cumhuriyet’in ilanı sonrası hazırlanan 1924 Anayasası çerçevesinde vilayet, kaza, nahiye, kasaba ve köyler şeklinde kademelenmiştir (md.89). Yerel yönetimler üzerinde yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkesi vurgulanarak, yerel yönetimlere tüzel kişilik tanınmıştır (md.90-91). Yönetimsel anlamda düzenlemeler gerçekleştiren 1924 Anayasası, yönetsel alandaki temsilci ve görevlilerin belirlenmesi üzerine Türk vatandaşlığını şart koşmuştur (md.92). Bu doğrultuda yabancılara (kesinlikle) memuriyet hakkı tanınmamıştır. Ayrıca yabancılık bağı bulunan veya yabancı tabiiyeti iddiasında bulunan ve vatandaşlık iddiaları henüz netleşmeyen yerleşik durumdaki yabancılar, yerel ve merkezi yönetimden uzak tutulmuştur (md.12).⁵³

1930’lu yıllarda merkeziyetçilik ilkesine göre düzenlenmiş yerel yapılarda, il esasına dayalı sistemin ağırlığı hissedilmiştir. İdari bölünme, il, ilçe, bucak şeklinde gerçekleşmiştir. Ayrıca merkezi yönetim tarafında yerelde hizmet anlayışını geliştirmek ve örgütsel yapının temellerini ortaya koymak için 1929 yılından itibaren yabancı uzmanlar tayin edilmiştir. Yabancı uzmanlar özellikle mühendislik faaliyetleri gerçekleştirerek, gelecekte yerel idari yapıların sorumluluğunda olacak olan alt yapı (yol, su, elektrik, vb.) alanlarında çalışmaları yürütmüştür. Çalışmalar sonucunda ortaya çıkan raporlar, merkezi yönetime sunulmuştur. Yabancı uzman raporları doğrultusunda tavsiye edilen çalışmalar; tecrübesizlik ve mali yetersizlik sebebiyle imtiyazlar verilerek, ağırlığını yabancı şirketlerin oluşturduğu kuruluşlar aracılığıyla yürütülmüştür. Örneğin; Terkos şirketi, su işlerini 1937’de İstanbul Sular İdaresi’ne devredinceye kadar yürütmüştür. Ayrıca Adana Belediyesi elektrik hizmetini yerine getiremeyince, Berlin merkezli yabancı bir şirkete devredilmiştir (Bayramoğlu, 2007: 21-63). Ankara’nın imarında da dahiliye vekaleti bünyesindeki birimlerce, yabancı sermaye ve uzmanlardan yararlanılmıştır. Kentlerin alt yapı hizmetlerini yabancı şirketler yaparken, mimarisi yabancı uzman raporlarıyla oluşturulmuştur (Dursun, 2005: 100; Al, 2005: 107).

İl yönetim yapılarıyla birlikte beledi idarelerinde de gelişim göstermeye başlaması, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı kanunla desteklenmiştir. Öncesinde 442 sayılı Köy Kanunu gibi farklı yasalarla belirtilmiş olmasına rağmen, imtiyazlar aracılığıyla merkezi yönetimin denetiminde gerçekleştirilen yabancı uzman ve şirket faaliyetlerinin, belediye görev alanında yer aldığı tekrardan belirtilmiştir. 1934’e kadar ulaşım, elektrik ve su gibi altyapı hizmetleri, yerli ve yabancı şirketler tarafından yürütülmüştür. Kamucu yönetim modeli varlığını, 1930’lu yılların ikinci yarısından başlayarak 1980’li yıllara kadar sürdürmüştür. 50 yıllık sürede (yabancı) şirket ve vakıflar kamu hizmetlerinden çıkartılmıştır (Güler, 2007: 17).

⁵³ Türkiye Büyük Millet Meclisi, “1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”.
<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (erişim tarihi: 30.12.2019).

1940'lı yıllar yerelde kamu hakimiyetin arttırıldığı, yabancı şirket ve vakıf etkinliğinin azaltıldığı yıllar olmuştur. Aynı yıllarda; yabancı uzman istihdamının devam ettiği, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve vatandaş katılımlarının arttırılması için çalışmaların başladığı görülmektedir. Bu dönemde istihdam edilen yabancı uzmanlar, İstanbul ve Ankara Belediyesi ağırlıklı olmak üzere faaliyetlerini yürütmüştür. Atanan yabancı uzmanların çoğunluğu İngiliz uyruklu olmakla birlikte, Fransız, Alman ve Polonya uyruklu uzmanlar da çalışmalarda yer almıştır (Ertürk Keskin, 2008: 50-52; Anaver, 2008: 614).

Batı temelli yabancı uzman kadrosu, hazırladıkları geniş ve detaylı araştırma raporlarını merkezi hükümete sunmuştur (Kaya, 2016: 178-179). Raporlar incelendiğinde; Dorr (1933), Neumark (1949), Thornburg (1949), Burker (1951) ve Martin-Cush (1951) raporları öne plana çıkmaktadır (Kaya, 2016: 166). Raporların sorunlar kısmında merkeziyetçi sistemin katılığı vurgulanırken; çözümler kısmında merkezi ve bürokratik yapılanmanın sadeleştirilmesi, yerel demokrasi ve katılımcılığın ön plana çıkarılması önerilmiştir (Kaya, 2016: 179). 1940'lı yılların ikinci yarısından itibaren hazırlanan yabancı uzman raporları, yerel yönetimler üzerinde önemle durmaktadır (Doru, 2015: 131). Ayrıca sonraki süreçlerde hazırlanan yerli ve yabancı raporlarla yerel yönetimlerde, katılım ve demokrasi adına değişim devam etmiştir.

2.2.2. 1950-1980 Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı'ndaki Yeri

1950 yılından itibaren Türkiye'de çok partili yaşama geçilmiş olması, yönetsel katılım imkanlarını arttırmıştır. Katılım imkanlarının artmasıyla demokratik mekanizmalar işlemeye başlamıştır. Ancak yönetsel alandaki demokratik mekanizmalar, siyasetten sıyrılamamıştır. Bununla birlikte 1950-1970 yıllarında kentleşmedeki artış, yerel demokrasi için önemli bir başlangıç sunmuştur (Öztop, 2017: 16).

1950-1980 yıllarında yerelleşme faaliyetleri gerçekleştirilirken toplumsal tabanda, sürekli bir hareketliliğin olması ve yabancı kesimlerin bulunmaması, dönem içinde yabancı etkisinin sınırlı olduğunu göstermektedir. Ancak yabancı uzmanların raporları doğrultusunda oluşturulan politikalarla, yerel alanda düzenlenme yapma ve yerli uzman raporları oluşturarak yapılanma süreçlerinin devamını sağlama faaliyetleri yürütülmüştür (Kaya, 2016: 165).

1950 sonrası, dünyada meydana gelen uluslararası yapılanma arayışı ve çalışmaları, özellikle Avrupa politikaları doğrultusunda yeni bir boyut kazanırken; Türkiye de uluslararası platformlarda yer alabilmek için mevcut yapılanmalar içindeki yeni düzenlemelerin takibini yaparak, merkezi ve yerel yönetsel alanlarda çalışmalarını yürütmüştür. Bu dönemde özellikle Avrupa'daki çalışmaların takibi, 1980 sonrasında yapılan düzenlemeler üzerinde önemli

temellendirmeleri oluşturmıştır. Tüm bu uluslararası süreçlerin takibiyle elde edilen çıktılar, dönemsel olarak (doğrudan olmasa da) ve maddi anlamda (Marshall yardımı vs.) yabancı desteğinin varlığına işaret etmektedir. Bu durum yönetsel alanda yeni politikaların ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir.

1950-1980 dönemleri arasında genel anlamda katılımı arttırmaya yönelik politikalar gerçekleştirilirken, yabancıların toplumsal alandaki varlığına yönelik düzenlemelere ihtiyaç duyulmamıştır. Bu durum, 1961 Anayasasında yabancılara yönelik doğrudan düzenlemelerin bulunmamasıyla desteklenmektedir. 1961 Anayasası hak ve sorumlulukları geniş çerçevede ele alırken, hak ve sorumlulukların kapsamı noktasında vatandaşlık şartına bağlı kalmıştır. Yabancıların yönetsel ve toplumsal yaşama katılımına yönelik düzenleme yapılmamıştır. Yabancı unsurlar, bilgi edinme ve dilekçe hakkı kapsamından dahi dışlanmıştır.⁵⁴

1980'den günümüze kadar devam eden süreçlerde, toplumsal yapımızda ve özellikle kıyı kentlerimizde yabancı unsurların etkisinin artmaya başladığı görülmüştür (Özgürel ve Avcıkurt, 2018: 196). 1980 yılı sonrasında Türkiye'de uluslararası yapılar ile düzenlemelerin, takipçiliği ve belirleyiciliği artmaya başlamıştır. Bu durum yabancıların, uluslararası alanlarda ve Türkiye'de, yerelde örgütlenme ve karar alma süreçlerine katılım etkinliklerinin artış göstermesine sebep olmuştur.

2.2.3. 1980-2000 Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı'ndaki Yeri

1982 Anayasası güncel haliyle incelendiğinde, 123.-127. maddeler arasında idarenin bütünlüğünün, kamu tüzel kişiliğinin, merkezi ve mahalli idarelerin kuruluş esaslarının düzenlendiği görülmektedir. 1982 Anayasasında da yabancıların yönetsel alanda varlığına yönelik bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Ancak 74. maddedeki, yabancıların karşılıklılık ilkesi temelinde bilgi edinme ve dilekçe haklarından yararlanabileceği ifadesi, uluslararası süreçlerden ve düzenlemelerden etkilenildiğini ve yabancılara karşı daha ılımlı bir yaklaşım sergilendiğini göstermektedir.⁵⁵

1980'lerden günümüze kadarki süreçte yapılan düzenlemelerle Türkiye'de kentleşme olgusunun ve kıyı kesimlerdeki toplumsal alanlarda uluslararası etkileşimin arttırılması, Türkiye'nin küresel alanlardaki profilini olumlu yönde etkilemiştir. Bu durum Türkiye'nin göç veren ülke konumundan göç alan ülke konumuna gelmesine ve yereldeki yerleşik yabancı sayılarında artışa neden olmuştur (Özgürel ve Avcıkurt, 2018: 196).

⁵⁴ Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası". <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (erişim tarihi: 30.12.2019).

⁵⁵ Mevzuat Bilgi Sistemi, "Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası". <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (erişim tarihi:30.12.2019).

Kentleşme ve yabancı unsurların kentlerde varlığıyla aynı tarihsel süreçlerde gelişen yerel yönetim yapılarında, 1980’li yıllarla beraber belediyecilik alanında önemli düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Belediye sınırları içindeki nüfusun nicel özellikleriyle belediye örgütlenmeleri oluşturulmaya ve yerel hizmet alanları arttırılmaya çalışılmıştır (Tekeli, 2009: 254-256).

1990’lı yıllarda ortaya çıkan yönetim anlayışı, yerelin özgün niteliklerinin yerel için ön plana çıkarılmasını destekleyen çözüm önerileri sunmuştur. Yönetişim anlayışıyla birlikte; yerelde katılım mekanizmalarının geliştirilmesi, toplumsal etkileşim ve dayanışmayı sağlayan yerel yönetimlerin oluşturulması şeklindeki amaçlar, yerel özgün nitelikler de hesaba katılarak hayata geçirilmeye başlanmıştır (Öztop, 2017: 26).

2000’li yıllar sonrasında artarak devam eden uluslararası etkileşim ve AB uyum çalışmaları, yeni reform süreçlerini şekillendiren özellikler olarak öne çıkmışlardır (Doru, 2015: 123). 1990’lardan devralınan katılımcı anlayış, çıkarılan yönetsel düzenlemelerle temellendirilmeye ve geliştirilmeye başlanmıştır. Günümüze kadarki süreçte, yerel yapıların toplumsal özelliklere göre şekillendirilmesi, ihmal edilen dezavantajlı grupların gönüllü katılımlarıyla desteklenmektedir (Ökmen ve Elma, 2013: 57).

Dezavantajlı kesimler arasında yerleşik olarak, yerel toplumsal alanda yer alan ve toplumsal yaşamda artan oranda etkinlik oluşturan yabancılar da yer almaya başlamıştır. Bu durum yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımı konusunda tartışmaların çıkmasına sebep olmuştur. Yerleşik yabancıların Türk yerel yönetim teşkilatındaki konumu, mevzuattaki düzenlemeler ve katılım mekanizmalarındaki mevcudiyeti incelenerek aktarılmıştır.

2.2.4. 2000-2020 Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı’ndaki Yeri

Türk yerel yönetim teşkilatını şekillendiren anayasal ve yasal mevzuat incelendiğinde, yerel yönetimlerin herhangi bir kademesine dahil olabilmenin ön şartı olarak, Türk vatandaşlığı hususu karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla Türk vatandaşlığına sahip olmayan kişiler yönetsel alanlardan uzaklaştırılmıştır (Yontar, 2011: 125). Ancak yerel yönetim düzenlemeleri içinde, toplumdaki yabancı unsurlar üzerine düzenlemeler de görülmektedir. Hiyerarşik olarak anayasal metinlerden yasal metinlere doğru inceleme gerçekleştirildiğinde, düzenlemelerin belirli bölümlerinde yabancıların yönetsel alanlar (fiziki) ve yapılar (idari) içindeki konumu hakkında ipuçlarına rastlanmaktadır. Yerel yönetim mevzuatı içinde vatandaşların dahil edileceği yapılar için doğrudan ve yabancılarla ilgili bölümler için dolaylı düzenlemeler gerçekleştirilirken, yerleşik olarak ülkede bulunan yabancılar için herhangi bir düzenleme gerçekleştirilmemiştir (Uluslararası Stratejik Araştırma Kurumu, 2008: 13).

Çalışma kapsamında Türk yerel yönetim teşkilatındaki yabancılık unsurları sırasıyla; 442 sayılı Köy Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu üzerinden incelenmiştir. Düzenlemeler içinde anayasal metinler; genel çerçevede değerlendirilmiştir. 442 sayılı Köy Kanunu; yabancılarının köy yönetim alanlarındaki (kırsalda) etkinliği üzerine sonraki düzenlemelerle yapılacak karşılaştırmalar açısından değerlendirilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu; 5393 sayılı kanunla gelen değişikliklerin ortaya konulabilmesi ve yabancılarının beledi yönetimlerdeki varlıkları üzerine hemşehri hukukuyla ilgili karşılaştırma yapılabilmesi açısından değerlendirilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; gönüllü katılım çerçevesinin oluşturulması ve 5393 sayılı kanundaki gönüllü katılım düzenlemesiyle karşılaştırılabilmesi açısından değerlendirilmiştir.

2.2.4.1. 442 Sayılı Kanun ve Köy Yönetiminde Yerleşik Yabancılar

1924 yılında belediyelerin görev sınırları ve hangi yerleşim alanlarında kurulacağı muğlaklığını gidermek adına düzenleme ihtiyacı doğmuştur. Bu durum 442 sayılı Köy Kanunun çıkarılması ve kanunla getirilen 2000 nüfus kriteri üzerinden kesinlik kazanmıştır (Tekeli, 2009: 39-40). Köy kanununda yabancılarının taşınmaz ediniminin, belediye sınırları içinde olması gerekliliği belirtilmiştir. Kanunun ilk haline göre, belediye alanı dışında olup mücavir alanlardaki taşınmazlara, yabancı uyruklular sahip olamamaktadır (Tanrıvermiş vd., 2013: 69). Ancak zamanla yapılan düzenlemeler; kırsal alanlarda ve kırsal alanların yönetsel kademelerinde, yerleşik yabancıların mevcudiyeti hususunda yeni anlayışlar kazandırmıştır.

2003'te köy kanununda meydana gelen değişimle yabancılarının köyde ikametleri ve taşınmaz edinimleri konusu, İçişleri Bakanlığından onay alınması şartına bağlanmıştır. Ayrıca 6360 sayılı yasa sonrası büyükşehirlerde belediyelerin sınır değişimine uğraması, yabancılarının kırsal alana yerleşme imkanlarını arttırmıştır (Yontar, 2011: 134). Ancak yabancılarının köyde ikametleri ve mal-mülk edinimleri sınırlı tutulmuştur. Bu durumda yerleşiklik yabancıların köy yönetiminde yer alması söz konusu edilememektedir. Ayrıca izinsiz olarak yabancı devlet hizmetinde bulunanlar (vatandaşlar dahil), köy yönetimlerinden uzak tutulmaktadır (md.33).⁵⁶

Yontar'a göre yabancılık unsuru barındıran kesimlerin; yerel yönetimlere katılımı için yapılan düzenlemelerle, devletin köydeki temsilcisi olarak muhtar olma yolu kapatılmıştır. Ayrıca kamu hizmetinin gerekliliğine bağlı olarak vatandaşlık şartı aranan; köy korucusu, imamı, sağlık görevlisi ya da personeli olma yolu da kapatılmıştır. Ancak köyde seçmen olabilmeleri veya ihtiyar heyeti üyeliği mümkün görünmektedir (Yontar, 2011: 135).

⁵⁶ Mevzuat Bilgi Sistemi, "442 sayılı Köy Kanunu".
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>, (erişim tarihi: 30.12.2019).

2.2.4.2. 1580-5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Hemşehri Hukuku-Yerleşik Yabancılar İlişkisi

1930'da çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile yerleşme yönündeki yeni adımlarla; 2005'e kadar mevcudiyetini koruyacak beledi örgütlenmenin temelleri atılmıştır. Kanun göre belediye; belde ve sakinlerinin yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak adına 2000 nüfus şartına bağlı olarak, vilayet ve kaza merkezlerinde zorunlu olmak kaydı ile belediye meclisi, encümeni ve başkanı şeklindeki üç organdan oluşmaktadır (Görmez, 1997: 109-110). 1580 sayılı kanun, belediye yapılanması içinde hemşehri hukuku ilişkilerini de düzenlemiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda hemşehri hukuku 13. maddede düzenlenmiştir: “Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır.” 1930'da belirlenen hemşehrilik ilişkisinde, yerleşikliğin kabulünde vatandaşlık şartı esas alınmıştır. Belediye yönetimine iştirak edebilmek için yerleşikliğin yanında Türk vatandaşlığı gerekmektedir. Bu durumda yerleşik yabancılar hemşehri olarak değerlendirilememektedir (Yontar, 2011: 122). Dolayısıyla 1580 sayılı kanuna göre yerleşik yabancılar, yerel yönetimlerde yer alamamaktadır.

Aynı kanunda belde sınırları içindeki şahısların vazifeleri 14. maddeyle belirtilmiştir: “Belediye sınırı içinde oturan, bulunan, ilişkisi olan her şahıs belediyenin kanununa, nizam ve talimatına müstenit emirlerini, hükümlerini tutmak, yapmak, resim ve harç, ücret ve aidatlarını vermekle mükelleftir.” Belediyeye karşı sorumlulukların ortaya konduğu kanun maddesinde vatandaşlık şartı geri planda değerlendirilmiştir. Sorumluluk sahiplerinin ifade edildiği bölümde, düzenlemenin kapsamı geniş tutularak her şahıs (yabancılar dahil), kanun kapsamında belediyeye karşı sorumlu tutulmuştur (Yontar, 2011: 122). Görüldüğü üzere kanun çerçevesinde belediye sınırları içinde yer alan her şahıs, vatandaşlık ayırt edilmeksizin beldeye ve sakinlerine karşı sorumluluk sahibi olmakla birlikte; Türk vatandaşı olmayanlar, belediye yönetiminin dışında kalarak yerel katılımdan dışlanmışlardır.

2005 yılına gelindiğinde 5393 sayılı kanun; karar alma süreçlerine katılım, yönetsel süreçlerin şeffaflığı ve yöneten-yönetilen ilişkisi kapsamının genişletilmesi gibi önemli düzenlemeler yapmıştır (Hacıköylü, 2013: 133; Ökmen ve Elma, 2013: 33-34). Kanundaki hemşehri hukuku, ifade edilen düzenlemeler içinde önemli bir örnek olarak yer almakla birlikte, 1580 sayılı kanundaki ilk haliyle kıyaslandığında da çok önemli çıktılar sunmaktadır. 5393 sayılı kanunda hemşehri hukuku aşağıda yer aldığı şekliyle ifade edilmektedir:⁵⁷

⁵⁷ Mevzuat Bilgi Sistemi, “5393 sayılı Belediye Kanunu”.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (erişim tarihi: 31.12.2019).

“Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.

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

Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür”

5393 sayılı kanunla hemşehri kavramı niteliksel değişim geçirmiştir. Önceki belediye kanununda Türk vatandaşlığı ön planda tutularak, vatandaşların kütüğe kayıtlı olduğu yerin hemşehrisi olabileceği belirtilirken; 5393 sayılı kanunda, “her şahıs” denilerek vatandaşlık kriteri üzerinde belirsizlik oluşturulmuştur. İkamet edilen belde, hemşehrilik ilişkisinde ön planda tutulmuştur. Dolayısıyla hemşehri-belediye ilişkisinin kapsamı yerleşiklik ilişkisiyle belirlenirken, yönetsel faaliyetlere katılımın kapsamı vatandaşlık ilişkisi üzerinden muallakta bırakılmıştır (Kentleşme Şurası, 2009: 42; Yontar, 2011: 121; Hacıköylü, 2013: 144).

Hemşehri hukukundaki değişim incelendiğinde, hak-sorumluluk dengesi gözetilerek yerleşik yabancılara vatandaş muamelesi yapılması ve yerleşik yabancıların hemşehri gibi sorumluluk taşıması gerekliliği önemli bir tartışma konusu olmuştur. Yerleşik yabancıların bireysel donanımının ve toplumsal temeldeki kabulünün artması durumunda, hemşehrisi olduğu beldenin yönetiminde yer alabilmeleri mümkün görünmektedir (Toprak, 2009: 134; Öztürk ve Yazar, 2018: 430). Ancak Türk yerel yönetim sistemi, toplumsal yapıdaki geleneksel donatı, stratejik hedefler ve idari düzenlemelerin yetersizliği, bu alanda ilerlemeci adımlar atılmasını engellemektedir. Hemşehri hukuku hükümleri doğrultusunda yerleşik yabancıların yerel yönetimlerde yer alabilmesi için mevzuattaki düzenlemelerle hak-sorumluluk dengesinin belirlenmesi ve stratejik planlamanın oluşturulması gerekmektedir (Yontar, 2011: 123).

2.2.4.3. İl Özel İdaresi (5302)-Belediye Kanunu (5393) ve Gönüllü Katılım-Yerleşik Yabancılar İlişkisi

5393 sayılı kanun yerleşik yabancılarla ilgili doğrudan düzenlemelere yer vermemekle birlikte, katılımcı ve özerk belediye örgütlenmesi sunmuştur (Öztop, 2017: 27). Ancak yerel yönetimlere gönüllü katılım, 5393 sayılı ve 5302 sayılı kanunlarla doğrudan düzenlenmiştir. Kanunlar katılımcılık adına kapsayıcı bir modelleme sunarak, gönüllü olarak ve danışma işlevi üzerinden yerel halkı yönetsel alana davet etmiştir. Ayrıca gönüllü katılım üzerine önemli düzenlemeler sunarak, ileride gerçekleştirilecek çalışmalara referans oluşturmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gönüllü katılımı aynı ifadelerle düzenlenmiştir. Buna göre gönüllü katılım, aşağıdaki gibi ifade edilmektedir:⁵⁸

“...; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular...”

Düzenlemelerde, yerleşik yabancılara yönelik doğrudan atıf yapılmamıştır. Ancak her iki yönetim kademesi de yerelde gönüllü katılımı desteklemektedir. Düzenlemelerde gönüllü katılımcının nitelikleri, çalışma esas ve usulleri; 5393 sayılı kanunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bırakılmışken, 5302 sayılı kanunda İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır. Ayrıca hemşehrilerin gönüllü katılımına ilişkin usul ve esasları düzenlemek için “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği” çıkarılmıştır.⁵⁹ Anlaşılabacağı üzere yerelde katılımcılığı arttırmak için merkezi ve yerel yönetimler koordineli hareket etmektedir.

2005’te çıkarılan yönetmelik değerlendirildiğinde, yerleşik yabancıların yönetmelik kapsamında yer almadığı, yabancıların da gönüllü katılımın sınırlı tutulduğu görülmektedir. Yönetmeliğin 7. maddesine göre; yabancıların yönetime gönüllü katılımı için Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun’a ve kanunun dayanak oluşturduğu yönetmeliklere aykırı olmamak kaydıyla yereldeki en büyük mülki amire bildirimde bulunma şartı aranmaktadır.⁶⁰

Gönüllü katılım yönetmeliği, belirli şartlara tabi tutmakla birlikte, yabancıların yerel yönetsel alana katılımının önünü açmıştır. Çalışma konusu üzerinden değerlendirildiğinde yabancıların gönüllülük faaliyetleri, katılımcılığı artırma yönünden basit ama önemli bir temel teşkil etmektedir. Bu temeller doğrultusunda yerel katılım mekanizmaları ve yerleşik yabancıların bu katılım mekanizmaları içindeki belirleyiciliğinin incelenmesi gerekmektedir.

2.2.5. Yerleşik Yabancılar ve Yerel Katılım Mekanizmaları

Dünyadaki yoğun toplumsal hareketlilik, kentsel yaşamda çarpıklıklar meydana getirmektedir. Bu durum yönetsel alanlarda da karmaşaya sebep olmaktadır. Yerelde yabancılarla sürekli iletişim halindeki kıyı kentlerinin yönetsel yapıları, toplumsal bütünlüğü

⁵⁸ Mevzuat Bilgi Sistemi, “5393 sayılı Belediye Kanunu”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (erişim tarihi: 31.12.2019).

Mevzuat Bilgi Sistemi, “5302 sayılı Belediye Kanunu”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>, (erişim tarihi: 31.12.2019).

⁵⁹ Mevzuat Bilgi Sistemi, “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9521&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=il%20%C3%B6zel>, (erişim tarihi: 31.12.2019).

⁶⁰ Mevzuat Bilgi Sistemi, “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9521&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=il%20%C3%B6zel>, (erişim tarihi: 31.12.2019).

sağlayarak çalışmalarını çeşitlendirme ve katılımcı politika izleme ihtiyacı hissetmiştir. Nüfustaki niceliksel değişimin farkına varan yönetsel birimler, hizmet alanlarını genişleterek, yönetsel politikalarını yerine getirmektedir. Gerçekleştirilen anayasal ve yasal düzenlemelerle desteklenen yönetsel politikalar, yerel katılım mekanizmalarını arttırmıştır. Günümüzdeki yerel katılım mekanizmaları, yerel yönetimler ile sivil toplum birlikteliği üzerine etkin şekilde faaliyetlerini yürütmektedir (Kent Şurası, 2009: 20; Tekeli, 2009: 256).

Günümüzde yerel yönetimler; sağlık ve kültür hizmetlerinden sosyal hizmetlere, spor etkinliklerinden sosyal yardımlara kadar pek çok alanda faaliyetlerini yürütmekte ve faaliyet alanlarını arttırmaktadır. Hizmet sağlayıcısı yerel yönetimler, belde sakinlerini karar alma süreçlerine gönüllülük esasıyla dahil ederek; katılımcı ve şeffaf yönetimi, etkin ve verimli hizmet üretmeyi, farklılıkların birlikteliğiyle dayanışmacı belde olmayı hedeflemektedir (Ökmen ve Elma, 2013: 57). Bu hedefler doğrultusundaki düzenlemeler ile yerel yönetimlerde farklı kesimlerin katılımına yönelik mekanizmalar oluşturulmuştur.

Türk yerel yönetim sistemindeki katılım mekanizmalarından; sivil toplum kuruluşları (STK'lar)⁶¹, danışma meclisleri, yurttaşlık meclisleri, kent konseyleri ve son olarak çalışma konusunun odağındaki yabancılar meclisi bu başlık altında incelenmiştir. Ayrıca katılım mekanizmaları doğrudan incelenmemiştir. Yabancıların ve yerleşik yabancıların yer aldığı boyutlarıyla değerlendirilmiştir. Türk yerel yönetim teşkilatındaki katılım mekanizmalarında yerleşik yabancıların varlığı üzerine değerlendirmeler yapılmıştır.

2.2.5.1. Sivil Toplum Kuruluşları

Faaliyet alanları ve üye potansiyeli değerlendirildiğinde STK örgütlenmelerinde niceliksel yoğunluklar, niteliksel eksiklikler görülmektedir. Bu örgütlenme içinde, faaliyet izni verilen 131 yabancı STK bulunmaktadır. Yabancı STK'lar içinde 46 tanesi dernek düzeyinde örgütlenmiştir.⁶² Yabancılar arasındaki yerleşiklerin oluşturduğu STK sayıları, yüksek örgütlenme alışkanlığı ile her geçen gün artış göstermektedir (Uluslararası Stratejik Araştırma Kurumu, 2008: 44).

Sivil toplum faaliyetleri üzerinden yabancıların yerel düzeyde yönetsel yaşama katılımı ile ilgili mevzuattaki düzenlemelerde ve istatistiki verilerde ciddi eksiklikler göze çarpmaktadır (Uluslararası Stratejik Araştırma Kurumu, 2008: 33-53). Bu durum yabancıların ülkemizdeki faaliyetleri konusunda takipsiz bir mekanizma sunarken, kurumlar arası iletişim eksikliği karşımıza kontrolsüz gruplar çıkarmaktadır (Uluslararası Stratejik Araştırma

⁶¹ Çalışmanın bundan sonrasında "Sivil Toplum Kuruluşu" ifadesinin kısaltması kullanılmıştır.

⁶² T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, "Türkiye'de Faaliyet İzni Verilen Yabancı STK'lar". <https://www.siviltoplum.gov.tr/turkiyede-faaliyetine-izin-verilen-yabanci-stklar>, (erişim tarihi: 31.12.2019).

Kurumu, 2008: 45-46). Ayrıca STK'lar üzerinden birliktelik oluşturan yerleşik yabancıların, yerel yönetsel kademede ne derece etkin olduğu konusunda bilgi eksikliği oluşmaktadır. Bu doğrultuda yerleşik yabancıların sivil toplum oluşturma ve dernekleşme aşamasının takibi yapılarak, oluşabilecek yerel sorunların giderilmesi için yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir (Uluslararası Stratejik Araştırma Kurumu, 2008: 14).

Türkiye'de yerel düzeyde faaliyet yürüten "Muğla Yöresinde Yaşayan Yabancıların Dayanışma Derneği", çalışma konusu çerçevesinde yerleşik yabancıların yerel hayata katılımını anlatmak adına önemli bir örnek oluşturmaktadır. Dernek; yerleşik yabancıların yerel toplumsal yaşama aidiyet oluşturmaları, ikamet ettikleri beldede etkinlik kurlmaları ve sosyokültürel etkileşimle farklılıkların birlikteliğinden beslenen bir yaşam alanı sunması ile yerelde pek çok pozitif dışsallık oluşturmaktadır (Özgürel ve Avcıkurt, 2018: 202).

STK'lar sosyal alana katılım noktasında önemli çıktılar sunarken, yönetsel ve iktisadi alana katılımda etkin bir dinamik oluşturmamaktadır. Sivil toplum örgütlenmeleri yerleşik yabancıların karar alma süreçlerine katılımında eksik kalmaktadır. Yerleşik yabancıların karar alma süreçlerine katılımı noktasında, ciddi yasal düzenlemeler ve sürekliliği sağlanan istatistiki veriler ile sağlıklı bir mekanizmanın oluşturulması gerekmektedir.

2.2.5.2. Danışma Kurulları

Yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımı, yetkin hak donanımından ve sorumluluk bilincinden uzak kurgulanarak, vesayet denetimindeki gönüllülük esası içinde danışma işleviyle şekillendirilmektedir. Şüphesiz ki böyle örgütlenmenin en sağlıklı olduğu katılım mekanizması, danışma kurulları olarak şekillenmektedir. Danışma kurulları yerel katılımı arttırmak temelli bir mekanizma olmakla birlikte, gerekirse yerleşik yabancı kesimleri kapsayacak şekilde genişletilebilmektedir (Hacıköylü, 2013: 140).

Yerleşik yabancıların hemşehrlik bilinci ve ilişkileri doğrultusunda yerel karar alma süreçlerine katılım sağlanması, danışma kurulları aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir. Farklı etnik yapıdaki belde sakinleriyle görüş alışverişi yapılarak iletişimin kuvvetlendirilmesi ve kurumsal yapılar altında birliktelik oluşturulması, iki farklı yöntemi benimseyen kurumsal örgütlenme modelleriyle sağlanabilmektedir (Daoudov, 2015: 57).

Yerleşik yabancıların danışma kurullarına dahil edilebilmeleri için düşünülen ilk model, mevcut danışma kurullarında yerleşik yabancılara da yer verilmesi üzerine kurgulanmıştır. Bu yapılara, belediye bünyesinde organize edilebilecek danışma kurulları veya kent konseyi bünyesine yerleşik yabancıların dahil edilmesiyle şekillenecek danışma kurulları örnek gösterilmektedir. Yerleşik yabancıların danışma kurullarında yer alabilmesi

üzerine kurgulanmış diğer model ise; herhangi bir yerel yönetim organizasyonu çatısı altında bulunmayan ve yerleşik yabancılar konusu üzerine uzmanlaşmış özel danışma kurullarının oluşturulmasıdır (Daoudov, 2015: 57-58).

Yerleşik yabancıların dahil olduğu ya da olmadığı tüm danışma kurulları, yerel yönetimlerin çalışma alanlarında yerel hayatı şekillendirmek ve geliştirmek için çalışmalar yürütmektedir. Ayrıca yerel kesimlerin yönetime katılımını sağlamakla birlikte kurumlar arası iletişim aracı olarak, danışmanlık işlevini yerine getirmektedir (Hacıköylü, 2013: 140).

2.2.5.3. Yurttaşlık Kurulları

Danışma kurullarına göre daha kapsamlı, seçili ve belirgin kesimlere hitap eden yurttaşlık kurulları; çocuk, kadın, engelli gibi ihmal edilmiş kesimleri, yerel katılım mekanizması içinde aktifleştirmek için oluşturulmuştur. Ayrıca yerel düzeydeki toplumsal bağı soyut ilişkilerle şekillenmiştir. Yabancı uyruklu yerleşikler de yurttaşlık kurulları içinde yer alabilmektedir. Yurttaşlık kurulları danışmanlık işlevi görmekle birlikte, temsil ettikleri grupları ve yönetimi etkileme potansiyeli yüksek örgütlenmeler arasında yer almaktadır (Hacıköylü, 2013: 141). Mevcut Türk yerel yönetim sistemi içinde danışma ve yurttaşlık kurullarının varlığı bilinmekle birlikte, bünyesindeki yabancılık unsurlarının varlığı hakkında sağlıklı bilgi bulunmamaktadır.

2.2.5.4. Kent Konseyi

Yerel düzeyde gönüllü katılımı arttırmak ve hemşehrilik bilinci geliştirmek adına danışma işlevi yüklenerek 2006'da oluşturulması planlanan kent konseyleri, 1992'de Rio'da gerçekleştirilen Yeryüzü Zirvesi sonucunda ortaya çıkan Yerel Gündem 21 programına dayandırılmıştır (Hacıköylü, 2013: 148). Bu doğrultuda 5393 sayılı kanunun 76. maddesinde kent konseyleriyle ilgili genel düzenlemeler oluşturulmuş; yönetmelik çıkarma yetkisi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bırakılmıştır.

Kent Konseyleri, toplumun her kesiminde yer alan vatandaş gruplarının kurumsal işleyişe katılımını sağlamak, yönetimde şeffaflığı sağlamak, sürdürülebilir kent ve çevre ölçeğini zenginleştirmek, hemşehrilik bilincini geliştirmek ve genel olarak toplumsal ve çevresel dayanışma mekanizması oluşturmak amacıyla kurgulanmıştır (md.1).⁶³ Bu amaçlar doğrultusunda kent konseylerine katılımın kapsamı geniş tutulmuştur. Kent konseyleri sivil

⁶³ Mevzuat Bilgi Sistemi, "Kent Konseyi Yönetmeliği".

<https://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10687&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=kent%20kons>, (erişim tarihi: 31.12.2019).

toplum, özel sektör, kamu kurumları ve yerel idari yöneticilerin katılımıyla şekillenmektedir (Kentleşme Şurası, 2009: 46).

Kent Konseyleri farklı alanlardan temsilcilerin katılımıyla şekillenirken, kozmopolit yapı içinde birliktelik oluşturabilmek adına alt meclis veya çalışma grupları oluşturmuştur. Meclis ve alt gruplar içinde yerleşik yabancılara yönelik doğrudan bir ifade yer almamaktadır. Aynı şekilde yönetmeliğin geneline bakıldığında yerleşik yabancıların kent konseylerine katılımına yönelik herhangi bir düzenleme görülmemektedir (md.4-c).⁶⁴ Doğrudan düzenleme yapılmamakla birlikte, vatandaş ve yabancı arasındaki ayrımı belirtecek ifadeler de kullanılmamıştır (Öztürk ve Yazar, 2018: 431). Dolayısıyla günümüzde bazı yerel yönetim kademelerinin yerleşik yabancıları kent konseyi çatısı altında değerlendirerek, çalışmalarını gerçekleştirdikleri görülmektedir. Burada Bursa Kent Konseyi Yabancılar Meclisi, önemli bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2.5.5. Yabancılar Meclisi

Yabancıların yerel düzeyde kamusal yaşama katılımını desteklemek için oluşturulan katılım mekanizmaları içinde yabancılar meclisi, 1960’lardan günümüze “Yabancılar Meclisi veya Uyum Meclisleri” adıyla Avrupa’da kurgulanmıştır (Yontar, 2011: 138). Yabancılar meclisi, Avrupa Konseyi’nin hazırladığı “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımı Sözleşmesi” üzerinden, Avrupa temelli ve uluslararası dayanakla oluşturulmuştur. Yerleşik yabancıların gönüllülük esası ve danışma işleviyle yerel yaşama katılımı, uluslararası ölçekte yerel katılım ve demokrasi standartlarının yükseltilmesi amacıyla kurgulanmıştır.

Türkiye, Avrupa Konseyi’nin hazırladığı sözleşmeye taraf olmamıştır. Ayrıca anayasal ve yasal düzenlemelerle yabancılar meclisinin oluşturulması ve örgütlenebilmesi için herhangi bir çalışma gerçekleştirilmemiştir. Ancak yabancılar meclisi örgütlenmesi üzerine iki önemli örnek karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de ilk yabancılar meclisi, 2004 yılında Alanya’da oluşturulmuştur. Belediye bünyesinde oluşturulan Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi (ABYM)⁶⁵, çalışmanın üçüncü bölümünde detaylı olarak incelenmiştir.

Çalışma içinde kıyas oluşturabilmek için incelemeye alınmış diğer yabancılar meclisi yapılanması, Bursa’da bulunmaktadır. Bursa’daki yabancılar meclisi, “Bursa Kent Konseyi Yabancılar Meclisi” örneği üzerinden detaylı olarak değerlendirilmiştir. Böylece Bursa’daki ve Alanya’daki meclis yapılanmaları kıyaslanarak, çalışma zenginleştirilmiştir.

⁶⁴ Mevzuat Bilgi Sistemi, “Kent Konseyi Yönetmeliği”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10687&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=kent%20kons>, (erişim tarihi: 31.12.2019).

⁶⁵ Çalışmanın bundan sonrasında “Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi” ifadesinin kısaltması kullanılmıştır.

2.2.5.5.1. Bursa Kent Konseyi Yabancılar Meclisi Örneği

2018 yılında Bursa Kent Konseyi'nde; kadın, gençlik, çocuk ve engelliler meclisinden sonra "Bursa Kent Konseyi Yabancılar Meclisi" oluşturulmuştur. Bursa'daki yabancılar meclisi, çeşitli gerekçelerle kente gelmiş yabancıların toplumsal hayata adaptasyonunu ve düzenli etkinliklerle yönetsel alana katılımlarını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur.⁶⁶ Ancak Bursa Kent Konseyi Çalışma Yönetmeliği'nde, yabancıların katılımı için düzenleme bulunmamaktadır.⁶⁷ Böylece yabancılar meclisinin yasal dayanaktan yoksun bir şekilde, yerel idari birimlerin inisiyatifi ile kurgulandığı anlaşılmaktadır.

Yasal dayanağı olmamasına rağmen kontrollü bir katılım mekanizması olduğunun ispatı için, meclisin adında, "kent konseyi" ifadesine yer verilmiştir. Aynı şekilde Alanya'daki yabancılar meclisinde de "Alanya Belediyesi" ifadesi yer almıştır. Bursa'daki yabancılar meclisinin üye kompozisyonu Afrika, Asya kökenli ve özellikle Balkan ülkelerinden gelip kente yerleşmiş bireylerin katılımıyla şekillenmiştir.⁶⁸ Bursa'nın uluslararası ilişkiler ve yerel etkileşim noktasında birincil politika alanında Balkan coğrafyasının yer alması, yabancılar meclisi üye kompozisyonunun belirlenmesinde etkisini göstermiştir (Daoudov, 2014: 11). Alanya'nın uluslararası ilişkiler ve yerel etkileşim üzerine politika alanı, Bursa'ya göre geniş coğrafi alanlar üzerinden kurgulanmıştır. Bu durumun getirdiği çıktıların yabancılar meclisi yapı ve faaliyetlerini etkilediği net şekilde görülmektedir. ABYM'de Avrupa, Asya ve Kuzey ülkeleri ağırlıklı üyelerin yer almış olması, belirtilen ifadeleri desteklemektedir.

Her iki meclis arasındaki durum karşılaştırıldığında, kentte yaşayan kesimlerin sosyal ve gelişmişlik yapıları net şekilde ortaya çıkmaktadır. Farklı boyutlarda olmakla birlikte her iki yerel idare de, kentteki yerleşik yabancıların karar alma mekanizmaları içinde yer almasına sıcak bakmaktadır. Bursa'daki yabancılar meclisinin kent konseyi çatısı altında yer aldığı söylenirken, Alanya'daki yabancılar meclisi belediye bünyesinde yer almaktadır.

Yerel katılım mekanizmalarında gönüllülük esası üzerinden danışma işlevi yüklenen yabancılar meclisi, Türkiye için Alanya'da köklü bir örnek teşkil etmektedir. Alanya'nın diğer yerel yönetimlere göre daha fazla göç alması nedeniyle hızla artan nüfusu ve nüfusu içindeki yerleşik yabancıların nitelikleri değerlendirildiğinde, yerleşik yabancıların karar süreçlerine katılımını destekleyen yeni yapılanmalara ihtiyaç duyulmaktadır (Uluslararası Stratejik

⁶⁶ Bursa Kent Konseyi, "Bursa Kent Konseyi Yabancılar Meclisi".
<http://www.bursakentkonseyi.org.tr/meclisler/icerik/bursa-kent-konseyi-yabancilar-meclisi>,
 (erişim tarihi: 25.12.2019).

⁶⁷ Bursa Kent Konseyi, "Bursa Kent Konseyi Çalışma Yönetmeliği".
<http://www.bursakentkonseyi.org.tr/mevzuat/icerik/bursa-kent-konseyi-calisma-yonergesi>,
 (erişim tarihi: 25.12.2019).

⁶⁸ Bursa Kent Konseyi, "Haberler-Kent Konseyinde Yabancılar Meclisi Kuruldu".
<http://www.bursakentkonseyi.org.tr/haberler/icerik/kent-konseyinde-yabancilar-meclisi-kuruldu-das>,
 (erişim tarihi: 25.12.2019).

Araştırmalar Kurumu, 2008: 65-66). ABYM, yerleşik yabancıların karar alma süreçlerine katılımını sağlayan yerel yapılanma olarak, önemli bir örnek oluşturmaktadır.

2.2.6. Türk Yerel Yönetim Teşkilatı'ndaki Yerleşik Yabancıların Değerlendirmesi

Yerleşik yabancıların Türk yerel yönetim teşkilatındaki varlığının incelenmesi sonucunda, anayasal ve yasal düzenlemelerde önemli mevzuat eksiklikleri göze çarpmaktadır (Toprak, 2009: 111). Ayrıca yerleşik yabancıların (yerel) toplumsal alanda varlığının takibi konusunda kurumsal eksiklikler, kurumlar arası iletişim kopuklukları ve tüm etkenlere bağlı olarak ciddi veri eksiklikleri göze çarpmaktadır (Yontar, 2011: 118).

Yerleşik yabancıların yerel yaşama eklemlenmesini sağlamak ve karar alma süreçlerine katılımı teşvik edilmek isteniyorsa, öncelikle mevzuat eksikliğinin giderilmesi gerekmektedir. Ayrıca merkezi ve yerel kademeler arasında iletişim sağlanarak yerleşik yabancılar yönelik veri eksikliğinin giderilmesi ve yerleşik yabancıların denetlenmesi için kurumsal örgütlenmelerin ve bilgi aktarımının gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2008: 53-59; Öztürk ve Yazar, 2018: 438-439).

Türk yerel yönetim teşkilatındaki yerleşik yabancıların, karar alma süreçlerine katılımını sağlamak için yereldeki tüm aktörlerin katılımının sağlanması ve merkezi yönetimlerin mevzuat ve veri sağlama desteğiyle stratejik planlama yapması gerekmektedir (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2008: 66). Ayrıca sürece sivil toplum ve üniversitelerin de dahil edilmesiyle yerel aktörlerin etkin katılımının sağlanması ve yerel yönetimlere aktif roller verilmesi gerekmektedir (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2008: 59-61). Yerleşik yabancıların karar alma süreçlerindeki etkinliğiyle yerel alanların gelişmesine ve farklılıklardan birliktelik oluşturulmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2008: 64).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ALANYA BELEDİYESİ YABANCILAR MECLİSİ ÖRNEĞİ

3.1. Tanzimat'tan Günümüze Alanya Yerel Yönetim Yapısında Yabancıların Yeri

Yerleşik yabancıların Türk yerel yönetim teşkilatındaki konumu, önceki bölümler içinde Osmanlı'daki ve Türkiye'deki yerel idari örgütlenmenin genel yapısı üzerinden ifade edilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde yerleşik yabancıların yerel yönetim teşkilatındaki yeri, Alanya özelinde ve Tanzimat'tan günümüze kadar geçen süreçler üzerinden aktarılmıştır.

Çalışma çerçevesinde yerleşik yabancıların toplumsal ve yönetsel yaşama katılımı için oluşturulmuş ABYM incelenmeden önce; Tanzimat'tan günümüze Alanya'nın demografik yapısı ve idari örgütlenmesi aktarılmıştır. Böylece yerleşik yabancıların geçmiş örgütlenmeler içindeki yeri belirlenmeye çalışılmıştır. Sonraki başlıkta günümüz Alanya'sı ve yerleşik yabancıların yönetime katılımı üzerine güncel veri ve bilgiler aktarılmıştır. Bu başlıkta da ABYM yapılanması hakkında tamamlayıcı bilgilerin aktarılması amaçlanmıştır.

3.1.1. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Alanya'nın Demografik Yapısı

Osmanlı'nın klasik döneminde Alanya'nın etkin nüfusu, Türkmenlerden oluşmaktadır. Ayrıca Alanya'da Türk-Müslüman kesimle birlikte, gayrimüslim tebaa da (çoğunluğu Rum) yaşamıştır. Gayrimüslim tebaa, şehir merkezinde, yerli ahali de köy ve nahiyelerde yaşamını sürdürmüştür. Sonuçta kent merkezi dışında kalan kırsal alanlarda, homojen bir nüfus dinamiği oluşmuştur. Bu durum Alanya'nın ekonomik, toplumsal ve idari açıdan geçmişteki önemini vurgularken; toplumsal temelden beslenen gelecekteki yapılanmalara dayanak oluşturduğunu göstermektedir (Dinç, 2012: 123-131).

1831'deki nüfus sayımıyla Alanya sancağının 29.282 olan nüfusu içinde 440 yerli gayrimüslim, 50 yabancı gayrimüslim⁶⁹ belirlenmiştir (Dinç, 2012: 121). Bu dönemde rakamlarla ifade edilen toplumsal yapı, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e" mevcudiyetini korumuş ve yerel yapının şekillenmesinde temel oluşturmuştur.

1881-1893 yıllarındaki nüfus sayım verilerine göre, 37.914 olan Alanya nüfusu içinde, 914 gayrimüslim Rum yer alırken, diğer din temelli etnik kesimler Alanya'da bulunmamıştır (Karpat, 2010: 300). 1914 yılına gelindiğinde, Alanya toplam nüfusu azalarak 34.314'e gerilerken, nüfus içindeki gayrimüslim tebaanın sayısı artarak 1.877 Rum, 33 Yahudi ve 14 Dürzi şeklinde belirlenmiştir (Karpat, 2010: 384-385). Görüldüğü üzere Alanya nüfusu

⁶⁹ Yabancı gayrimüslim ifadesi, Osmanlı'nın farklı sancaklarından belirli ve geçici amaçlar için Alanya sancağına gelmiş gayrimüslimler için kullanılmıştır. Kavram doğrudan yabancı tabiiyet içermemektedir.

içindeki gayrimüslim nüfus çeşitlenerek artmıştır. Ayrıca etnik temelde yabancılik unsuru barındıran yerleşik kesimler hakkındaki bilgiler net şekilde belirlenebilirken, doğrudan yabancı devlet uyruklu taşıyan yabancı yerleşiklerle ilgili net bilgilere ulaşılamamıştır.

1900-1920 arasında, özellikle de I. Dünya Savaşının etkisiyle toplumsal karmaşa ve göç hareketliliği artmıştır. Ancak Alanya, dini ve etnik temelden beslenen kozmopolit nüfus özelliklerini 1920'lere kadar muhafaza etmiştir (Gürboğa, 2008: 173). 1922-1923 yıllarına gelinceye kadar şehirde ortalama 350 aileden oluşan, 1500-1800 arası gayrimüslim tebaa mevcudiyetini sürdürmüştür. Ancak milli mücadele sonrasındaki olaylar ve uygulanması planlanan politikalar doğrultusunda mübadele göçleri gerçekleşmiştir. Sonuç olarak o güne kadar birliktelik içinde yaşayan toplumsal kesimler ayrı düşmüştür. Şehir merkezindeki 3 mahallede ikamet eden gayrimüslim kesimin tamamen göç ettirilmesiyle şehir nüfusu kırsal kesimle birliktelik oluşturarak homojen bir yapıya bürünmüştür (Voyacıoğlu, 2002: 32-33; Dinç, 2012: 131). Yeni devletin sınırlarından yabancılik unsuru barındıran kesimlerin uzaklaştırılmış olması, kentte yerleşik yabancı kesimlerin bulunmadığını göstermektedir. Bu durum istatistiki verilerle doğrudan ispatlanmamıştır.

3.1.2. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Alanya'nın İdari Yapısı

Alanya'nın idari yapısı, Tanzimat dönemiyle birlikte yeniden yapılanmaya başlamıştır. 1846 yılında, 1867'ye kadar muhafaza edeceği sancak idari yapısına büründüğü ve merkezin atadığı kaymakam tarafından yönetildiği bilinmektedir (Konyalı, 2011: 259). Bu dönemde Antalya'yla arasında idari bir hiyerarşi bulunmayan Alanya, Karaman eyaletinin bir sancağı olarak idari yapısını sürdürmüştür. 1868 yılına gelindiğinde, Antalya-Alanya arasındaki idari denge gözetilerek yeniden örgütlenme arayışına girilmişse de etkin sonuç alınamamıştır. Sonraki dönemlerde Antalya'nın hiyerarşik idari yapısı, Alanya karşısında yükseltilmiştir. Bu süreçte Alanya'nın idari yapısı küçülmüş ve Konya vilayetinin Antalya sancağına bağlı kaza olarak, yerel idari örgütlenmede yerini almıştır (Sezen, 2017: 30).

1868 yılında itiraz eden Alanya tebaasını yatıştırmak için Alanya'nın, "Teke mea Alaiyye Livası" olarak anılması fakat mutasarrıfın Antalya'da bulunması şeklinde bir formül geliştirilmiştir (Konyalı, 2011: 260-261). Ancak başarısız deneme sonucunda, Antalya ile arasındaki idari denge kurulamamıştır. Alanya, idari açıdan Antalya'ya bağlanmak istemeyen tebaanın mücadelesine rağmen, 1871 yılında Antalya'nın kazası olmuştur. 1872 yılında Alanya'nın belediye teşkilatı oluşturulmaya başlanmıştır. Alanya'daki yerel organizasyonu sağlamak için kaza idaresi, kaymakam ve kaymakamın yanındaki görevliler tarafından yönetilmeye başlanmıştır (Güçlü, 1997: 27).

Alanya’da yerel yönetim yapılarının yeniden kurgulanmasıyla belediye teşkilatının oluşturulması, aynı süreçlerden beslenmiştir. Bu durum Osmanlı taşrasındaki yerel teşkilatın, yeniden yapılandırma sürecinin takibiyle gerçekleştirilmiştir. Yeniden yapılandırma sürecinde oluşturulan Alanya belediye örgütlenmesi, 1920’ye kadar yerelde söz sahibi Müslüman-gayrimüslim eşraf ve tüccarın yönetime katılımıyla şekillenmiştir (Gürboğa, 2008: 174-175).

Alanya belediye teşkilatının kurulumundan 1906 yılına kadar olan süreçte, oluşturulan belediye meclislerinin içindeki gayrimüslim oranı %20-%40 arasında değişmiştir. Örneğin; 1874-1875 yılı belediye meclisindeki 7 üyeden 2’si gayrimüslimken, 1894’te 4 üyeden 1’i gayrimüslim statüsüyle mecliste yer almıştır. Bazı dönemlerde mecliste hiç gayrimüslim üye yer almadığı gibi, bazı dönemlerde de sadece belediye tabipliği görevi gayrimüslim doktorlara verilmiştir. Ayrıca 1868-1878 arasında sandık emniyeti görevini de bir gayrimüslim yerine getirmiştir (Yüksel, 2004: 530-531).⁷⁰ Görüldüğü üzere üye sayısı ve kompozisyonu yıllara göre farklılık göstermekle birlikte, etnik temelde yabancılik unsuru taşıyan yerleşik gayrimüslim kesim, I. Dünya Savaşına kadar yerel yönetimlerde yer almıştır.

Yerel Yönetimlerde gayrimüslim ve yabancı kesimler mevcudiyetini sürdürürken, I. Dünya Savaşı ve sonrasındaki süreçlerde, tüm imparatorlukta olduğu gibi Alanya’da da kozmopolit etnik yapı çözülmeye başlamıştır. Yabancılar ve gayrimüslim kesim sadece idari ve toplumsal hayattan değil, imparatorluğun fiziki sınırlarından da çıkarılmıştır. Toplumsal alandaki değişim, Cumhuriyet Türkiye’sine de aynı şekilde yansımıştır.

1923 yılında Cumhuriyet’in ilanı sonrasındaki düzenlemelerle Alanya, Antalya’nın ilçesi olarak yeni devletin yerel idari birimleri arasında yerini almıştır (Konyalı, 2011: 267). Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nde her alanda yabancılik unsurlarının dışlanması, yerel yönetimlerde de gerçekleşmiştir. Alanya da dahil olmak üzere 1950’ye kadarki süreçte Türkiye’de yerel yönetimlere katılım, sadece yabancılar ölçeğinde değil, halkın geneli için de çok fazla söz konusu olmamıştır (Kentleşme Şurası, 2009: 15). 1950 sonrası ulusal ve uluslararası etkileşimin artması, yerelde katılımcılığın önünü açmaya başlamıştır.

Alanya, turizme ekonomisi ve liman kenti olması sebebiyle dışa açık yapıda ve yabancılarla sürekli etkileşim içinde bir şehir olmuştur. Yerleşik yabancılar ev sahipliği yapmaktadır. Onların yönetsel alana katılımı için birtakım fırsatlar sunmaktadır. Oluşturulan yeni idari yapılar ve belde sakinlerinin yeni yerel katılım mekanizmaları içindeki etkinliği, Alanya’nın tanınırlığını arttırmaktadır. Alanya’nın yerel idari yapısındaki yabancı katılımı, kentin yönetsel, ekonomik ve toplumsal yapısına pozitif dışsallıklar sunmaktadır.

⁷⁰Ayrıntılı bilgi için bk. Konya Vilayet Salnamesi (H. 1285–1300) M. 1868–1883 Yıllığı. Konya Büyükşehir Belediyesi, (2007–2012), *Konya Vilayet Salnamesi (H. 1285–1300) M. 1868–1883 Yıllıkları*. (Çev. M. Eminoğlu), Konya Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Konya.

3.1.3. Günümüz Alanya'sı ve Yabancıların Yerel Yönetimlerdeki Etkisi

Alanya doğası, iklimi, kültürel birikimi, ulaşım ve iletişim alt yapısı, yatırım ve ticaret imkanları, nitelikli insan profili ve iş gücü gibi birçok etkeni bünyesinde barındıran ve kentin cazibesini arttıran önemli özellikleriyle büyük bir turizm kenti olarak bilinmektedir (Alanya Ticaret ve Sanayi Odası (ALTSO), 2018: 59). Alanya turizm potansiyeliyle Türkiye'nin %12'sini, Antalya'nın ise %30'unu kapsamaktadır. 2018 yılı turizm verileri incelendiğinde, Türkiye'ye gelen turistlerin %11,76'sının, Antalya'ya gelen turistlerin ise %37,12'sinin, Alanya'yı ziyaret ettiği görülmektedir (ALTSO, 2018: 39).

Alanya, turizmin sektörünün etkisi ve dışı açık toplumsal yapısındaki dinamiklerin de desteğiyle yabancılarla sürekli diyalog halinde ve yabancıların yerleşik olarak yaşamlarını sürdürmek istedikleri bir kent profili oluşturmaktadır (ALTSO, 2018: 59). Türkiye ve Antalya ölçeğinde değerlendirildiğinde, Alanya'nın 312.319 kişilik nüfusu içinde yabancıların da toplumsal hayatta aktif oldukları görülmektedir. Alanya'nın yerleşik yabancı nüfus haricinde yazın 1 milyonu aşkın nüfusa ulaşması, kent dinamiğinin çeşitliliği, sağlamlığı ve çekiciliği konusunda önemli çıktılara işaret etmektedir (ALTSO, 2018: 39).

Alanya'da yerleşik olarak bulunan, ikamet izni alan ve mal-mülk edinen yabancıların oranı her geçen gün artmaktadır. 2018 yılı rakamları incelendiğinde, 112 ülkeden 20.619 yabancıların ikamet izni aldığı, 74 ülkeden 6.186 yabancıların mal-mülk edindiği görülmektedir. Ayrıca geçmişten günümüze toplamda 90 ülkeden 42.882 yabancıların mal-mülk edindiği görülmektedir. Alanya'da taşınmaz edinen yabancıların tabi oldukları ülkeler sıralamasında; Rusya, Norveç, Almanya, Danimarka, İsveç, Hollanda, İrlanda, Irak, İran, Ukrayna ve Kazakistan ilk 10 sıraya yerleşmiştir (ALTSO, 2018: 60). Alanya'daki yerleşik yabancılar, ağırlıklı olarak Asya ve Kuzey-Batı Avrupa ülkelerinden gelmektedir.

Yabancıların Türkiye'de taşınmaz edinimi üzerine 2018 verilerine bakıldığında, 57.705 yabancıların taşınmaz edinimiyle Antalya'nın ilk sırayı aldığı görülmektedir. Ayrıca ilçeler bazında incelendiğinde, Alanya'da 37.360 yabancıların taşınmaz edindiği görülmektedir. Türkiye bazında bir değerlendirme yapıldığında bir ilçe olarak Alanya, yabancıların taşınmaz edindiği alanlarda sadece ilçeleri değil, tüm illeri de geride bırakarak ilk sıraya yerleşmiştir (Hacıoğlu, 2019: 54-55).

Alanya'ya yerleşen veya geçici süreliğine göçen yabancıların niceliksel ve niteliksel varlıkları, fırsatlar ve tehditler oluşturmaktadır. Kentteki yabancı kesimlerin arttırdığı tehditler; nitelikli yerel hizmet ihtiyacı, güvenlik açığı, yasa dışı faaliyet, işsizlik, kayıt dışı istihdam, düzensiz kentleşme ve çevre kirliliği gibi başlıklarla karşımıza çıkmaktadır. Ancak yabancıların yerleşik düzendeki mevcudiyeti; bölgesel, kültürel çeşitliliğin artması, ekonomik

kazanımların artması, toplumsal tabakanın hareketlenmesi ve yönetsel alana katılımı, kontrol edilebilir mekanizmalarla kentleşme ve çevre düzeninin geliştirilebilir yapılar halini alması gibi fırsatlar sunmaktadır (Alanya Belediyesi, 2019: 63).

Alanya'nın geliştirilebilir yönetsel ve toplumsal yapısı, yabancıların yerleşik olarak mevcudiyetlerinin artmasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla toplumsal alanda meydana gelen değişim ve çeşitlilik, karar alma süreçlerine katılıma yönelik istekleri arttırmaktadır. Belediye yönetimi ve diğer yerel yönetim kademeleri, belde sakinlerinin yönetsel alana katılımı için gösterdikleri çabayı, yerleşik yabancılar için de göstermektedir. Yabancıların da yerel kademelerde yer alabilmesi, ortak ve denetlenebilir yönetsel politikalarla geliştirilmektedir. Yerleşik yabancıların yönetsel alanda karar alma süreçlerindeki etkinliği; kent dinamiğinin çeşitlendirilmesine, yükseltilmesine, geliştirilmesine ve kent cazibesinin artırılmasına katkı sağlamaktadır. Dolayısıyla ABYM, yerleşik yabancıların yerel karar süreçlerine katılımı üzerinden önemli bir örnek oluşturmaktadır.

Alanya'da bir yabancı danışma meclisinin varlığı, kentin güçlü iç dinamiklerinden birini arz etmektedir. Ayrıca bu yapılanma, Türk yerel yönetim teşkilatı ve Alanya özelinde önemli bir farkındalık sunmaktadır. Kentin güçlü yönlerine atıfla yerleşik yabancıların yönetime katılımının sağlanması, tanınırlığın artmasını sağlamaktadır (Alanya Belediyesi, 2019: 67-68). Genel bir değerlendirme yapıldığında, ABYM'nin varlığı toplumsal, ekonomik ve yönetsel açıdan pozitif dışsallık oluşturmaktadır.

3.2. Alan Araştırması Hakkında

Bu başlıkta, ABYM örneği üzerinden gerçekleştirilecek alan araştırması hakkında, çalışmanın; amacı, kapsamı, sınırlılıkları, gerekçesi, önemi, yöntemi ve değerlendirilmesi üzerine bilgilerin aktarıldığı ve alt başlıklar halinde ifade edildiği açıklamalar yer almaktadır. Böylece alan araştırması sonucunda, ulaşılan çıktıların daha anlaşılır kılınması amaçlanmıştır.

3.2.1. Çalışmanın Amacı

Alan araştırmasında, tez çalışmasının önceki bölümlerinde; yerleşik yabancılık ve Tanzimat'tan günümüze Türk yerel yönetim teşkilatı içindeki konumları üzerine aktarılan bilgilerin somut ve güncel örnek üzerinden değerlendirilmesi planlanmıştır. Alan araştırması sonucunda elde edilen çıktılarla, yerleşik yabancıların yerel idari teşkilatlanma içindeki mevcut konumunun ABYM örneği üzerinden açıklanması amaçlanmıştır. Ayrıca buna bağlı olarak yapılan değerlendirmelerle, yerel idari yapılanmanın yeterliliği ve yeni organizasyon önerileri üzerine düşüncelerin aktarılması hedeflenmiştir.

3.2.2. Çalışmanın Kapsamı

ABYM örneği üzerinden gerçekleştirilen alan araştırması, Alanya’da yerleşik olarak bulunan yabancıların uluslararası, ulusal ve özellikle yerel yönetim kademeleriyle etkileşim içindeki yapılanmaları ve bunların yetkilileri ile gerçekleştirilen görüşmeleri kapsamaktadır. Bu çerçevede genelden özele doğru sıralanan ve gittikçe çalışma odağında derinleşen görüşme planlaması; uluslararası, ulusal ve yerel kademeleri kapsayacak şekilde, belirtilen sistematığe uygun olarak yapılmıştır. Çalışma kapsamında; Almanya’nın Gladbeck Belediyesi, Alanya Belediyesi, Alanya Kent Konseyi, Alanya’daki STK’lar ve üniversiteler, son olarak ABYM ile görüşme gerçekleştirilmiştir.

3.2.3. Çalışmanın Sınırlılıkları

Alan araştırması, çalışmayla ilgili uluslararası ve ulusal çıktıları da beraberinde getirmekle birlikte; asıl inceleme alanı yerleşik yabancıların yerel yönetimler boyutundaki etkileşimi ve ABYM olarak sınırlandırılmıştır. Ayrıca çalışma kapsamında, konunun özellikle yönetsel boyutlarıyla değerlendirilme ve aktarılma çabası, çalışmanın başka bir sınırlılığını oluşturmaktadır.

3.2.4. Çalışmanın Gerekçesi

Alan araştırması, konunun somut çıktılarla anlaşılabilirliğinin sağlanması ve güncel dinamiklerinin belirlenmesi amacıyla yapılmıştır. Ayrıca alan araştırması için ABYM örneğinin seçilmiş olması; Türkiye’de Ankara, Bursa, Antalya’nın farklı ilçeleri vb. olduğu gibi kent konseyleri, belediyeler ya da STK’lar çatısı altında oluşturulmaya çalışılan pek çok yabancılar meclisinin, sürekli ve aktif yapılanma oluşturmamasıyla açıklanmaktadır. ABYM bu alanda ilk örneği oluşturan, 15 yıllık köklü ve aktif bir yapılanma olması ve buna bağlı olarak geniş istatistik ve veri sağlayabilmesi gerekçesiyle seçilmiştir.

3.2.5. Çalışmanın Önemi

Yerleşik yabancılar ve yönetsel katılım üzerine Alanya kapsamında yapılan benzeri çalışmaların, daha çok toplumsal ve sosyal ilişkiler üzerinden gerçekleştirildiği görülmüştür. Yerleşik yabancıların yönetsel ilişkileri üzerine farklı çalışmaların ve tezlerin bulunmasına rağmen; özellikle yerel yönetsel alanlar üzerine ve geniş bir tarihsel anlatıyla aktarılan derinlemesine çalışmaların olmadığı fark edilmiştir. Bu çerçevede yerleşik yabancıların, yerel yönetsel kademelerde varlığı üzerine ve ABYM örneği üzerinden gerçekleştirilen çalışma, literatüre sunacağı katkılardan dolayı büyük önem taşımaktadır.

3.2.6. Çalışmanın Yöntemi

Alan araştırması kapsamında belirlenen kurumlarda görevli yetkililerle derinlemesine görüşme yöntemi kullanılarak gerçekleştirilen çalışma, araştırmanın özünü oluşturmaktadır. Görüşme planı doğrultusunda hazırlanan sorular, genelden özele ve detaylandırılarak oluşturulmuştur. Bu çerçevede; uluslararası ve ulusal etkileşim üzerine odaklanan görüşmelerde soru skalası, “uluslararası düzeyden yerele” şeklinde sıralanırken; yerel ilişkilere odaklanan görüşmelerde soru skalası, “yerelden uluslararası düzeye” şeklinde sıralanmıştır. Böylelikle araştırmanın ana hedefinin ABYM olarak kalması ve bu hedef üzerinde çalışmanın derinleştirilmesi planlanmıştır.

3.2.7. Çalışmanın Değerlendirilmesi

Alan araştırmasıyla ulaşılan verilerin, teorik ve tarihsel çerçevede oluşturulmuş önceki bölümlerdeki verilerle mukayese edilerek değerlendirilmesi ve değerlendirme sonuçlarının çalışmaya yansıtılması düşünülmüştür.

3.3. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi (ABYM)

Bu başlıkta ABYM iki şekilde ele alınmıştır. İlk olarak ABYM hakkındaki bilgiler; kuruluşundan günümüze kadar, meclis hakkında genel bilgi sahibi olunmasını sağlayacak şekilde aktarılmıştır. Bu kısımda oluşturulmuş alt başlıklarla; meclisin kuruluşu, meclise üyelik, meclisin çalışma usul ve esasları, faaliyetleri ve güncel durumu ile ilgili bilgiler verilmiştir. Sonrasında ise; ABYM spesifik şekilde, yönetsel ilişkileriyle değerlendirilmeye ve aktarılmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda ABYM’nin, geçmişten günümüze yönetsel ilişkilerde belirleyiciliği üzerinde durulmakla birlikte; başlığın ana teması, meclisin güncel yapılanması ve yönetsel ilişkileri üzerinden aktarılmaya çalışılmıştır.

3.3.1. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi’nin Kuruluşu

ABYM, Alanya ile kardeş şehir olan Almanya’nın Gladbeck şehrindeki yabancılar meclisi örneğinden esinlenilerek, 2004’te kurulmuştur. Meclisin kurulması için yapılan çalışmaların ilk aşamasında, elektrik ve su faturası ödeyen yaklaşık 2500 yabancıya, Türkçe, İngilizce ve Almanca olmak üzere üç dilde davet mektubu gönderilmiştir. 50-60 kişilik katılımın beklendiği ilk toplantıya 600 kişilik katılım sağlanmıştır. Toplantı sonucunda kurulan mecliste çoğu Alman olmak üzere, Avusturya, Hollanda, Belçika, İsveç, Danimarka, Polonya vb. ülkelerden katılımın sağlandığı bir yapı oluşturulmuştur (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme; Bolat, 2020: Kişisel Görüşme).

Alanya’da yabancılar meclisi oluşturma düşüncesi, kentteki yerleşik yabancılardan gelmemiştir. İkamet, sağlık, eğitim, gümrük vb. problemlerin çözümü için yerleşik yabancılar ile resmi kurumlar arasında iletişim kurulması ihtiyacı üzerine belediye yönetimi tarafından ortaya konmuştur (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme). Böylece yerleşik yabancıların sorunlarına ve isteklerine cevap verebilmek, yerel yaşama ve yönetsel alana katılımlarını sağlamak ve üst yönetsel kademelerle iletişim kurabilmelerine yardımcı olmak amaçlanmıştır.⁷¹

ABYM, Avrupa’daki benzer yapılanmalarda olduğu gibi uluslararası veya ulusal düzeydeki yasal dayanaklarla kurulmamıştır. Gladbeck’teki emsalleri üzerinden şekillenen meclis yapısı, Alanya’nın kendine özgü iç dinamiklerinden beslenerek, gönüllü katılım esası üzerine şekillendirilmiştir. Bu durum yerleşik yabancıların yerelde yönetsel alana katılımları için önemli bir başlangıcı temsil etmektedir (Yıldırım ve Ayhan, 2019: 615).

ABYM yapılanması yasal dayanaklarla desteklenmemekle birlikte; yönetmelik veya tüzüğü de bulunmamaktadır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme). Belediye kanunu ve kent konseyi yönetmeliğinin, yabancılar meclisinin kurulumundan sonra çıkarılması, yabancılar meclisinin belirtilen düzenlemelerle ilişkilendirilemeyeceğini göstermektedir (Yontar, 2011: 138). ABYM, resmi olmayan ve gönüllülük esası üzerinden kurgulanmış yapısıyla, belediye çatısı altında demokratik bir yapılanma olarak değerlendirilmiştir (Toprak, 2009: 124).

3.3.2. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi’nin Yapısı ve Meclise Üyelik

ABYM, üye profilini gönüllü katılım esasıyla belirlemektedir. Gönüllülük esasının ve katılımcılığın belirleyici etken olduğu meclis oluşumunda, Alanya’da ne kadar farklı ülke vatandaşı varsa hepsinin mecliste yer alabilmesi ve geniş bir etkileşim alanı oluşturulması amaçlanmıştır.⁷² Ancak meclisteki katılımcıların kendi uyuğundaki tüm yerleşik yabancıları temsil etmediği veya herhangi bir vekaletle sahip olmadığı da belirtilmektedir. Mecliste olabildiğince çok farklı grubun yer alması, Alanya’da uyum ve iletişimin sağlanması için önemli bir gerekçe sağlamaktadır (Yontar, 2011: 141). Bu çerçevede ABYM’de; meclis başkanı, görevlisi ve 3 sözcü dışında 17 farklı ülkeden 35 katılımcı yer almaktadır.⁷³

ABYM başkanı, belediye başkanının kendi görev süresiyle sınırlı olarak 5 yıllığına atamasıyla belirlenmektedir. Meclis başkanı, belediye başkanını temsilen görev yapmaktadır. ABYM başkanlığı, kuruluşundan günümüze aynı kişi tarafından yürütmektedir (Karaoğlu,

⁷¹ Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, “Hakkımızda”. <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/11/Hakkimizda>, (erişim tarihi: 25.02.2020).

⁷² Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, “Hakkımızda”. <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/11/Hakkimizda>, (erişim tarihi: 25.02.2020).

⁷³ Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, “Meclis Üyeleri”. <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/1062/Meclis-Uyeleri>, (erişim tarihi: 25.02.2020).

2020: Kişisel Görüşme). ABYM başkanlığını sürekli aynı kişinin yürütmesi ve böyle bir yapılanmanın neden yabancı uyruklu başkan tarafından yönetilmediği şeklindeki düşünceler cevaplandırılması gereken sorular arasında yer almaktadır. Bu çerçevede meclis başkanlığına sürekli aynı kişinin atanması, belediye başkanının takdiri şeklinde değerlendirilmektedir. Ayrıca yabancı uyruklu kişinin başkan olarak atanmamasının gerekçeleri de aşağıdaki gibi cevaplandırılabilir:

- Yerleşik yabancıların (yerel) yönetsel alana katılımı noktasında yasal mevzuat eksikliğinin bulunması,
- Mecliste tarafsızlık ve dengeyi sağlayacak, ortak amaçlar için birlikteliği muhafaza edecek bir yöneticinin gerekliliği düşüncesi,
- Meclis başkanının belediye başkanını temsilen görevini yürüttüğü düşünüldüğünde; Türkiye Cumhuriyeti'nde herhangi bir yabancılık unsurunun belediye başkanını temsil edebilme kabiliyetinin olmayacağı düşüncesi.

ABYM'de geniş ve farklı bir bakış açısı geliştirilerek, karşılıklı etkileşimin artırılması ve birlikteliğin oluşturulması adına Almanca, İngilizce ve Rusça olarak farklı dil gruplarından sözcüler belirlenmiştir.⁷⁴ Böylece meclisteki çeşitlilik muhafaza edilirken, uyum ve iletişimin artırılması amaçlanmıştır.

ABYM'de başkan ve görevliler dışındaki üyeler; yabancı STK yöneticilerinin ağırlıkta olduğu ve üniversitelerdeki yabancı uyruklu öğrenciler adına katılımcıların da bulunduğu bir kompozisyonla belirlenmektedir (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme; Bolat, 2020: Kişisel Görüşme). Bu noktada Alanya'daki yabancı dernek temsilcileri, dernekler masası kaydı oluşturduktan sonra otomatik olarak yabancılar meclisi üyeliği almaktadır. Ancak meclise ve faaliyetlerine katılım kendi tercihlerine bırakılmaktadır (Doğan, 2020: Kişisel Görüşme). Mecliste toplam 13 dernek ve üye grubu yer almaktadır.⁷⁵ Meclis üyeleri içinde, dernekler ve üniversiteler gibi geniş kitlelere hitap eden kurumlardan katılımcıların varlığı, meclisdeki çalışmaların kolay, etkin ve hızlı etkileşimini sağlamaktadır (Yıldırım ve Ayhan, 2019: 615).

ABYM'ye üyelik için adaylarda, geniş gruplarla iletişimlerinin ve çalışmalarının güçlü olması özelliği aranmaktadır. Bu çerçevede meclise üyelik için başvuran adaylar, meclisin ayda bir kez olağan olarak gerçekleştirdiği 3 toplantısına katılmaktadır. Bu süreçte, üye adayının meclise uyumu ve katılımı karşılıklı olarak deneyimlenmektedir. Üç ayın sonundaki 4. olağan toplantıda üye adayı, gizli oylamayla oy çokluğu ya da oy birliğiyle üyeliğe kabul

⁷⁴ Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, "Hakkımızda". <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/11/Hakkimizda>, (erişim tarihi: 25.02.2020).

⁷⁵ Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, "Üye Dernek ve Gruplar". http://alanyayabancilarmeclisi.com/Uyeler_gruplar, (erişim tarihi: 25.02.2020).

edilmektedir (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme). Üyeliğe kabul sürecinde meclis başkanı öneride bulunabilmektedir. Ayrıca kararsızlık halinde sonucu meclis başkanı belirlemektedir. Meclis başkanı gerekirse veto hakkını kullanabilmektedir.⁷⁶

Mecliste ve meclisin sosyal medya platformlarında; sosyal içerikli konular dışında paylaşım yapmak yasaklanmıştır. Örneğin; meclis birlikteliğini zedeleyecek şekilde dini, siyasi, ticari ve kişisel propaganda yapmak, meclisin ortak amaçlarından uzak ve ülkelerin ikili ilişkileri üzerine tartışma oluşturmak, meclisin devamlılığının sağlanması adına önemli yasaklamalar olarak değerlendirilmektedir. Böyle bir durumla karşılaşılması halinde, ilk toplantıda durum değerlendirilip kararlar alınmaktadır (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme). Gerekli takdirde oylama yapılarak üyelik sonlandırılabilir. Ayrıca üyeler, mazeretsiz olarak 6 ay toplantılara katılmayıp meclis faaliyetlerine ilgisiz kalırsa veya üyenin gerekçeli talebi üzerine, gizli oylama ile üyelikten çıkarılmaktadır.⁷⁷

ABYM'nin mevcut yapılanması ve üye kompozisyonu, herhangi bir yasal dayanakla desteklenmemesine rağmen köklü ve temel prensipler üzerinden belirlenmiştir. Meclis mevcut yapısıyla; aktif faaliyet alanı oluşturarak geniş kitlelere kolay, hızlı erişimin sağlanmasını ve etkin yapılanmanın devamlılığını amaçlamaktadır.

3.3.3. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'nin Çalışma Usulü ve Faaliyetleri

ABYM, gönüllü ve katılımcı anlayışla çalışmalarını yürütmektedir. Meclis önceden belirlenmiş gündem üzerinden ayda bir olağan toplantısını gerçekleştirmektedir (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme). Toplantılarda alınan kararlar doğrultusunda aylık çalışmalar ve faaliyetler belirlenmektedir. ABYM toplantıları genellikle, belediye encümeni veya meclisi toplantı salonlarında gerçekleştirilmektedir. Geniş katılımlı toplantılarda, Alanya Kültür Merkezi kullanılmaktadır. Meclis toplantılarına, gündeme göre belirlenen çeşitli kurum ve yetkilileri de bilgi almak amacıyla davet edilmektedir. Örneğin; emniyet müdürü, kaymakam, başsavcı, hastane, il göç idaresi ve sosyal güvenlik kurumu yetkilileri toplantılara çağırılmaktadır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme).

Meclis olağan toplantıları dışında, sosyal medya gruplarından yapılan paylaşımlarla sürekli iletişim halinde kalarak, bilgi akışını ve çalışmaların işlerliğini sürdürmektedir. Ayrıca meclis hakkında veya herhangi bir konuda bilgi almak isteyenler için; haftanın iki günü (Salı-

⁷⁶ Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, "Yabancılar Meclisi Yeni Üye Şartları". <http://alanyayabancilar.meclisi.com/Duyuru/20/YABANCILAR-MECLISIS-YENI-UYE-KAYIT-SARTLARI>, (erişim tarihi: 25.02.2020).

⁷⁷ Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, "Yabancılar Meclisi Yeni Üye Şartları". <http://alanyayabancilar.meclisi.com/Duyuru/20/YABANCILAR-MECLISIS-YENI-UYE-KAYIT-SARTLARI>, (erişim tarihi: 25.02.2020).

Perşembe) iki saat süreyle, meclise tahsis edilen ofiste gönüllü kişiler nöbet tutmaktadır. Gelen sorular burada cevaplanamıyorsa, meclis gündemine alınmakta ve olağan toplantıda tartışılıp konu çözüme kavuşturulmaktadır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM'nin faaliyetleri, belediye tarafından desteklenerek yerine getirilmektedir. Bu durum meclisin belediye çatısı altında yer alarak, özerk bir yapılanma olmaması ve özel bir bütçesinin olmaması ile açıklanmaktadır. Meclisin faaliyet giderleri, genel olarak belediyenin özel kalem bütçesinden karşılanmaktadır. Ancak etkinliğe göre bütçe ve ekipman temini, belediyedeki alt birimler tarafından da sağlanabilmektedir (Doğan, 2020: Kişisel Görüşme).

Çalışmaların belediye tarafından desteklenmesi ve finanse edilmesi, kontrol ve denetimin belediye yönetiminde olduğunu göstermektedir. ABYM'de alınan kararlar, kendi içlerinde halledemeyecekleri çalışmaları gerektiriyorsa; özel kalem ve yazı işleri aracılığıyla belediye başkanına iletilmektedir. Belediye başkanı gerek gördüğü zaman, konuyu belediye encümen toplantısına veya belediye meclis toplantısına taşıyarak karar vermektedir (Doğan, 2020: Kişisel Görüşme). Çıkan kararlar doğrultusunda meclis çalışma yapmaktadır. Bu duruma, çeşitli festival (Noel Pazarı) kararlarının alım süreçleri örnek gösterilebilmektedir.

ABYM yukarıda belirtilen süreç ve usullerle çalışma alanlarını belirleyip faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Bu çerçevede ABYM'nin çalışma alanları ve faaliyetleri aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:⁷⁸

- Yabancılar meclisinin tanıtım faaliyetleri yapılmaktadır. Örneğin; festivallerde stand açılmaktadır. Farklı dillerde broşürler hazırlanmaktadır. Sosyal medya hesaplarından ve resmi sitesinden paylaşımlar yapılmaktadır.
- Yerleşik yabancıların kente ve birbirlerine sosyal uyumu, iletişimi ve entegrasyonu için etkinlikler yapılmaktadır. Örneğin; kent yaşamının daha anlaşılır kılınması adına; trafik, sosyal güvenlik kurumu, emniyet, gümrük, göç idaresi, hastaneler ve milli eğitim müdürlüğü ile sürekli iletişim halinde kalınarak projeler ve bilgilendirme faaliyetleri yapılmaktadır. Uluslararası festivaller düzenlenmektedir.
- Yasal mevzuatta meydana gelen değişimler hakkında üyeler bilgilendirilmektedir.
- Ülkelerarası yasal uyumsuzlıklardan kaynaklanan problemlerin çözümünde, konunun muhataplarına yönlendirme yapılmaktadır. Örneğin; belediyeye ilgili uyumsuzluklar belediye bünyesinde çözülürken; ikamet konuları il göç idaresine, sağlık ve sigorta konuları sosyal güvenlik kurumu ve hastanelere, eğitim konuları milli eğitime vb. gibi yönlendirmeler yapılmaktadır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme).

⁷⁸ Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, "Faaliyet Raporu". <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/36/Faaliyet-Raporu>, (erişim tarihi: 26.02.2020).

- Kentteki dezavantajlı kesimler için organizasyonlar düzenlenerek veya düzenlenen organizasyonlara katılım sağlanarak, kazançlar çeşitli kurumlara bağışlanmaktadır. Örneğin; Noel pazarından elde edilen kazançlar, PATİKA derneğine bağışlanmıştır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme; Bolat, 2020: Kişisel Görüşme).
- Alanya ve Türkiye'yi tanıtıcı faaliyetler yapılmaktadır. Örneğin; farklı ülkelerin basın yayın organları davet edilerek, belgeseller hazırlanmıştır. Türkiye'nin AB'ye kabulü için imza kampanyaları düzenlenmiştir.⁷⁹ Herhangi bir olumsuzluk veya Alanya'yı kötülemek adına yapılan faaliyetlere karşı, kendi ülke yetkilileriyle iletişime geçerek, konuyla ilgili doğru bilgilerin aktarılması sağlanmaktadır. Çeşitli grup ve kişisel sosyal medya hesaplarında Alanya'yı tanıtıcı paylaşımlar yapılmaktadır.
- Farklı kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapılarak, etkinlikler düzenlenmektedir. Örneğin; üniversitelerle çalışmalar yürütülmektedir. Akdeniz, Alaaddin Keykubat, Hamdullah Emin Paşa, George Town ve Almanya Westfälische Wilhelms Üniversitesi günümüze kadar çalışma yapılan üniversiteler arasında yer almaktadır. Üniversiteler dışında konsolosluklarla ve bakanlıklarla iletişim kurularak toplantılar yapılmaktadır. Türkiye'deki farklı belediyelerin yerleşik yabancı çalışmalarında bilgilendirme ve danışmanlık yapılmaktadır.

ABYM; mevcut yapısı, üye profili ve çalışma esasları üzerinden yaptığı çalışmalarla doğrudan ya da dolaylı olarak yönetsel ilişkilerde yer almaktadır. Bu doğrultuda yabancılar meclisinin yönetsel ilişkilerini ayrıntılı şekilde incelemek ve kuruluşundan günümüze değişimini yansıtarak, yapılanmasını ve hiyerarşik ilişkilerini belirlemek gerekmektedir.

3.4. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'nin Yönetsel İlişkileri

ABYM'nin yönetsel ilişkilerini belirleyebilmek için öncelikle yasal dayanaklarının, mali kaynaklarının, tüzel kişiliğinin ve kararlarının bağlayıcılığı ilişkisinin belirtilmesi gerekmektedir. Bu başlıkta; belirtilen ölçütler doğrultusunda, ABYM'nin yönetsel dinamikleri aktarılmıştır. Böylece yönetsel ve hiyerarşik ilişkilerin anlaşılır kılınması amaçlanmıştır.

ABYM, gönüllü ve katılımcı anlayışla çalışmalarını yürütürken, yönetsel ilişkilerini düzenleyen yasal dayanağı bulunmamaktadır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme). Bu durum, özel bütçesinin ve tüzel kişiliğinin olmamasını desteklemektedir (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme). ABYM, doğrudan uygulayıcı olmaması sebebiyle çok fazla mali kaynağa ihtiyaç duymamaktadır. Kararların uygulayıcısı konumundaki belediye yönetiminden, mali ve teknik

⁷⁹ Görüşmelerde AB'ye üyeliğin, haklardan çok sorumluluk getireceği ifade edilmiştir. Türkiye'nin AB'ye girmemesinin, Türkiye için daha iyi olacağı düşüncesinin yerleşik yabancılar arasında yaygın olduğu görüşmeciler tarafından belirtilmiştir (Bielecka, 2020: Kişisel Görüşme; Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme).

destek sağlanmaktadır. Bu doğrultuda meclisin bütçe giderleri, bütçe planında özel kalem müdürlüğünün bütçesinden ayrılan paylarla karşılanmaktadır (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme; Doğan, 2020: Kişisel Görüşme). Bu çıktılar sonucunda ABYM kararlarının bağlayıcılığı olmadığı ve ancak belirli onay süreçlerinden geçtikten sonra uygulamaya alınabildiği gerçeği ortaya çıkmaktadır. Bu durumda ABYM'nin yönetsel kazanımlarının, danışma işlevine sahip bir meclis dinamizmiyle gerçekleştiği görülmektedir (Doğan, 2020: Kişisel Görüşmesi).

ABYM, yönetsel ilişkilerini herhangi bir yasal dayanakla şekillendirmemektedir. Ancak Türk yerel yönetim teşkilatı içinde, yerel yönetsel alanlara gönüllü katılım üzerinden gerçekleştirilen düzenlemelerin yabancılarla ilgili kısımlarına atıf yapılarak; yerleşik yabancıların yönetsel alana katılımı için gönüllülüğün esas kabul edildiği, meclis prensipleri arasında belirtilmiştir. Bu doğrultuda özellikle İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunu'nda gönüllü katılıma dair değerlendirme yapılırken; ABYM'nin yönetsel ilişkileri için doğrudan destek oluşturmamaktadır.⁸⁰

Yerleşik yabancıların yönetsel alana katılımı ve yönetsel ilişkilerinin geliştirilmesi üzerine yerel kademedeki düzenlemeler, kent konseyi yönetmeliğiyle desteklenmektedir. Kent konseyi yönetmeliklerinin gönüllü katılım esasını benimsemiş olması, ABYM'nin de aynı dayanakla oluşturulmuş olabileceğini düşündürmektedir. Ancak ABYM, kent konseyi yapılanması öncesinde meydana getirildiği için kent konseyi yönetmeliğinin, ABYM yapılanmasına doğrudan dayanak sağladığı söylenememektedir. Bu doğrultuda Alanya'daki yerleşik yabancıların yerel yönetime katılımı, gönüllü ve “aktif katılım odaklı girişim modeli üzerinden ve kent konseyi yönetmeliği hükümleriyle” desteklenen yapılanmalarla ve özellikle de ABYM üzerinden gerçekleşmektedir (Öztürk ve Yarar, 2018: 438-439).

ABYM'nin kent konseyi yönetmeliği hükümleriyle desteklenmesi, kent konseyinin alt meclisi olduğu düşüncesini ortaya çıkarmaktadır. Ancak alan araştırmasıyla ABYM'nin kent konseyi çatısı altında yer almadığı ve belediye çatısı altında yapılandırıldığı belirlenmiştir (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme; Bolat, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM, adından da anlaşılacağı üzere, Alanya Belediyesi bünyesinde yer almaktadır. Belediye çatısı altında herhangi bir birime bağlı olmayan meclis; belediye başkanının “doğal başkanı” olması sebebiyle belediye yönetimiyle doğrudan iletişim sağlamaktadır. Dolayısıyla yabancılar meclisi, belediye başkanlığı kontrolünde ve belediye çatısı altında bağlantısız bir yapılanma olarak değerlendirilmektedir (Doğan, 2020: Kişisel Görüşme; Bolat, 2020: Kişisel Görüşme).

⁸⁰ Ayrıntılı bilgi için bk. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği.

ABYM belediye çatısı altındaki bir yapılanma olmasına rağmen, mecliste ağırlıklı olarak yabancı sivil toplum temsilcilerinin yer alması, yabancı STK'ların üst yapılanması olabilecek bir örgütlenme modelini de ortaya çıkarmıştır. Bu noktada; “ABYM, belediye çatısı altında bir kurum olmasaydı da bir dernekler üstü kuruluş olarak faaliyet gösterseydi, şimdiki konumunda olur muydu veya nasıl bir yapılanması olurdu?” sorusu görüşmecilere yöneltilmiştir. Görüşmeciler, böyle bir örgütlenmenin ortak paydada birleşemeyeceği, yerel yönetsel ilişkilerde şimdiki seviyede olunamayacağı gibi sebeplerle; denetimsiz ve sürekliliği olmayan bir yapılanmanın meydana gelerek, yabancılar meclisinin bugünkü konumundan çok uzakta kalacağını belirtmişlerdir (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme; Bielecka, 2020: Kişisel Görüşme). Yabancılar meclisinin Alanya Belediyesi çatısı altında bulunması; tarafsızlığın korunması, denetimin sağlanması, kurumsal ilişkilerinin hızla geliştirilmesi, sürekliliğin ve tanınırlığın sağlanması ile eş değer tutulduğunu göstermektedir.

Mecliste; bireysel katılımın geri planda değerlendirilmesi, yabancı STK temsilcilerinin varlığı, yönetsel ilişkiler denetiminde yeni bir yaklaşımı da ortaya çıkarmaktadır. ABYM'nin Alanya Belediyesi tarafından denetlendiği ve meclisteki derneklerin, meclisten bağımsız olarak valilik ve kaymakamlık tarafından denetlendiği düşünüldüğünde; ABYM yönetsel ve hiyerarşik ilişkilerinin denetimli ve süreklilik sağlayacak şekilde gerçekleştiği görülmektedir. ABYM'nin özel yönetsel ve hiyerarşik ilişkiyle oluşturulması, meclisin işlerliğinin ve sürekliliğinin sağlanması açısından önem taşımaktadır. Bu doğrultuda meclis yapılanmasının; istenilen seviyede ve geliştirilebilir bir yapıda olduğu belirtilmektedir (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme). ABYM yönetsel ilişkilerini, yeni amaçlarla değerlendirip geliştirmektedir. Yönetsel ilişkilerin geliştirilmesi ve artırılmasıyla kazandırılan yeni hareket alanları, Alanya'ya yeni yönetsel yapılanmalar sunmaktadır (Yıldırım ve Ayhan, 2019: 612). Ayrıca ABYM'nin merkezi-yerel yönetim birimleri ve yerli halk ile ilişkilerinin güçlendirilmesi; yönetsel ve hiyerarşik ilişkileri geliştirmektedir. Böylece yönetsel alanın her kademesiyle dirsek temasında bulunulması, yönetsel işleyişi hızlandırmaktadır. Yönetsel ilişkilerinin gelişmesi ve hızlanması, Alanya'nın ulusal ve uluslararası tanınırlığını arttırmaktadır. Böylece ulusal ve uluslararası proje ve programlar geliştirilerek, Alanya'nın çeşitli alanlardaki gelişimine katkı sağlanmaktadır (Yıldırım ve Ayhan, 2019: 614-615).

3.4.1. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'nin Uluslararası (Yönetsel) İlişkileri

ABYM, kuruluşundan günümüze uluslararası alanlarda yeni iletişim kanalları oluşturmaktadır (Yıldırım ve Ayhan, 2019: 615). Bu çerçevede ABYM, ilk uluslararası ilişkisini kurduğu Gladbeck Yabancılar Meclisi'nin mevcut yapısı ve Alanya örneğiyle

benzer ve farklı yönlerinin ortaya konulması gerekmektedir. Bu amaçla Gladbeck'deki yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımı Gladbeck Uyum Meclisi üzerinden, ABYM ile kıyaslanarak aktarılmıştır. Sonrasında hiyerarşik olarak Avrupa, AB ilişkileri ve uluslararası ilişkiler üzerine (genel) değerlendirmeler aktarılmıştır. Böylece ABYM'nin uluslararası iletişim ve ilişkileri, hiyerarşik bir sistematığe göre oluşturulmuş sağlıklı bilgiler üzerinden aktarılmıştır.

3.4.1.1. Gladbeck Uyum Meclisi-Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi İlişkileri

Alanya'da yerleşik yabancıların yerel yönetime katılımı için meclis oluşturma fikrinin Gladbeck örneği üzerinden kararlaştırılması, ABYM'nin aynı yapılanmaya bağlı kalınarak oluşturulduğu anlamına gelmemektedir. İki yapılanmanın da yerleşik yabancılardan oluşması ortak bir nokta sağlarken, çok önemli farkların bulunduğu da görülmektedir (Dreessen, 2020: Yazılı Görüşme). Bu doğrultuda yapılan karşılaştırmalarla aşağıdaki çıktılarına ulaşılmıştır:

- Gladbeck Yabancılar Meclisi, 1994'de oluşturulmuştur. 2009 yılında gerçekleştirilen yasal değişiklik sonrasında uyum meclisleri (integrationsrat) adını almıştır (Dreessen, 2020: Yazılı Görüşme). Dolayısıyla Gladbeck'in Avrupa geleneğinden beslenen yapısıyla eski ve köklü dinamiklerden oluştuğu görülmektedir. ABYM 2004'deki oluşumuyla Gladbeck örneğine nazaran yeni bir yapılanma olarak görülmektedir.
- Ülke ve bölge farklılıklarından kaynaklı olarak meclisler arasında yasal farklılıklar ve uyuşmazlıklar gözlenmektedir. Gladbeck Uyum Meclisleri, Kuzey Ren-Westfalya Eyaleti Belediye Düzenlemeleri (katı seçim yasaları) ile oluşturulmuştur. Buna karşı ABYM'nin yasal dayanağı bulunmamaktadır (Dreessen, 2020: Yazılı Görüşme).
- Gladbeck Uyum Meclisleri, dört yıl için seçilen 14 yerleşik yabancı ile partilerden seçilmiş 7 belediye meclisi üyesinin katılımıyla, toplam 21 üyeden oluşmaktadır. ABYM'deki 35 üyenin tamamı, gönüllü katılım temelinde meclisteki basit oylamayla seçilmektedir. Görüldüğü üzere, Gladbeck'te siyasi temsilciler de mecliste yer alırken, ABYM'de böyle bir katılım bulunmamaktadır (Dreessen, 2020: Yazılı Görüşme).
- Gladbeck Uyum Meclisi'ne Alman vatandaşları katılamamaktadır (Dreessen, 2020: Yazılı Görüşme). Ancak ABYM şartların sağlanması durumunda Türk vatandaşlarının meclise katılabileceği bir yapılanmadır. Bu durum Alanya'da, yerel yönetime katılıma yönelik toplumsal kabulün sağlanması için olumlu bir yaklaşım olarak görülmektedir.
- Gladbeck Uyum Meclisi, meclis tüzüğüne bağlı olarak özerk bütçesiyle çalışmalarını yürütürken, ABYM'nin iç tüzük ve özerk bütçesi bulunmamaktadır (Dreessen, 2020: Yazılı Görüşme).

Gladbeck-Alanya karşılaştırılmasından anlaşılaçağı üzere ABYM, örnek aldığı yapılanmadan çok farklı dinamiklerle şekillenmiştir. Bu durum, Türk yönetim sisteminin kendine özgü yapısı, yasal mevzuat farklılıkları, Alanya'nın yerel dinamikleri ve yabancılar meclisi üye profili üzerinden açıklanmaktadır. Ancak ABYM'nin kendine özgü bir yapılanma olduğunun vurgulanabilmesi için, Avrupa genelindeki ve uluslararası arenadaki benzer yapılanmalarla karşılaştırılması gerekmektedir.

3.4.1.2. Avrupa Birliğı-Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi İlişkileri

ABYM'nin yönetsel ve hiyerarşik ilişkileri, mevcut yapılanması ve üye profili değerlendirildiğinde, Alanya'ya özgü yapılanma olduğu görölmektedir (Yıldırım ve Ayhan, 2019: 613; Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme). Avrupa ülkelerindeki yabancılar meclisi, uyum meclisi gibi yapılanmalarla kıyaslandığında; ABYM'nin Avrupa'daki benzer yapılanmalarla doğrudan ilişkilendirilemeyeceğı görölmektedir (Yontar, 2011: 138). İki model arasındaki farklıları ortaya koymak gerekirse;

- ABYM, Avrupa dışındaki pek çok ülkeden de yerleşik yabancıların meclise katılımına imkan sunmaktadır (Yıldırım ve Ayhan, 2019: 613).
- Avrupa'daki örneklerde katı seçim yasaları ve usulleri uygulanırken (Dreessen, 2020: Yazılı Görüşme); ABYM'ye katılım, gönüllülük esası ve meclis içindeki basit oylama ile gerçekleşmektedir (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme).
- Avrupa'daki meclislerde yerleşik yabancılar bağılı bulunduğu milleti temsil yeteneğine sahipken (Erat, 2013: 287); Alanya'da herhangi bir temsil söz konusu edilmemektedir. Ortak paydada birliktelik oluşturulmaktadır (Yontar, 2011: 141).
- Meclis kararının bağlayıcılığı ve danışma işlevi konusunda Avrupa ve Alanya örneklerinde farklılıklar görölmektedir (Yontar, 2011: 138).

Avrupa ve Alanya'daki yabancılar meclisi yapılanması kıyaslandığı zaman; ABYM'nin, Türkiye ve Alanya'daki yönetsel ve demografik konjonktürü de dikkate alarak özgün bir yapılanmayla oluşturulduğu görölmektedir (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM yapısal oluşumunun özgün olduğu ifade edilmekle birlikte, AB ölçeğinde önemli bir çalışma alanında yer aldığı görölmektedir. Özellikle Türkiye'nin, AB ve Avrupa ülkeleriyle uluslararası diyalogu için önemli bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. ABYM ve yerleşik yabancıların bireysel olarak kurdukları uluslararası diyalogu, Türkiye'nin AB'de ve uluslararası platformda etkinliğinde pozitif çıktılar sunacağı düşünülmektedir (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2008: 38). Ancak Türkiye'nin uluslararası politikalarında doğrudan etki oluşturması için benzeri yapıların arttırılması gerekmektedir. Yabancılar

meclisi oluşumunun Alanya'daki tek bir yapılanmayla kalması Alanya için önemliken, ülkesel boyutta yeterli görülmemektedir (Dreessen, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM, AB ve uluslararası ölçekte pozitif çıktılar oluşturabileceği düşüncesinden hareketle çeşitli çalışmalar yapmıştır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme). Örneğin; meclisteki üyeler, AB ile ilişkilerin geliştiği dönemlerde İngilizce mektup hazırlayarak; ülkelerinin konsolosluk, büyükelçilik gibi ilgili birimlerine göndermişlerdir. Sosyal medya ve iletişim kanallarından bu tarz düşünceleri iletmeye gayret göstermişlerdir (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme). Ancak yerleşik yabancılar içindeki belli bir kesim, haklardan daha çok sorumluluk getireceği gerekçesiyle Türkiye'nin AB'ye dahil olmaması gerektiğine yönelik düşünceler taşımaktadır. Özellikle Alanya'nın zaten kozmopolit bir yapısı olduğu ve en az AB'deki şehirler kadar yetkinlik taşıdığı düşüncesi, AB'ye dahil olmama düşüncesini desteklemektedir (Bielecka, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM, uluslararası yapılanmaların takipçiliğinde kurduğu ilişkilerin sürekliliğiyle yapısal ve işlevsel kazanımlarını şekillendirmektedir. Yapısal anlamda Gladbeck ve Avrupa örnekleriyle doğrudan birliktelik ve benzerlik oluşturma kaygısı gütmeyerek, kendi özgün dinamiklerinden beslenmiş ve kendine özgü yapılanmaya gitmiştir. ABYM'nin Avrupa'daki örnekleriyle karşılaştırılması sonrasında; konunun anlaşılabilirliğini sağlamak için ABYM'nin uluslararası ilişkileri üzerine genel bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

3.4.1.3. Uluslararası İlişkiler Üzerine Genel Değerlendirme

ABYM, Alanya'nın ve Türkiye'nin uluslararası alanlarda tanınırlığı açısından büyük önem taşımaktadır. Alanya'nın güçlü yönleri arasında ilk sıralardaki meclis, uluslararası alanda vitrin görevi görmektedir. ABYM üyelerinin, ülkeleriyle kurdukları iletişimin sürekliliği; sosyo-kültürel, ekonomik ve yönetsel anlamda ilişkilerin geliştirilmesine katkı sunmaktadır (Özgürel ve Avcıkurt, 2018: 203). Bu noktada ABYM, yerelde uluslararası ilişkileri geliştiren bir yapılanma olarak değerlendirilmektedir.

ABYM'nin uluslararası kurum ve kuruluşlarla gerçekleştirdiği sosyal, ekonomik ve yönetsel etkileşim; yerel, ulusal ve uluslararası yönetim kademeleri arasındaki iletişimin güçlendiğini ve sınırların aşılaraq yeni yönetsel birlikteliklerin meydana getirilebileceğini göstermektedir (Yıldırım ve Ayhan, 2019: 613). Ayrıca iletişim kanallarının gelişmesi ve artırılması ile pek çok çalışma ve haberleşme ağının oluşturulması, Alanya'nın tanıtımı ve tanınırlığı adına ABYM'ye fırsatlar sunmaktadır. ABYM ve yerleşik yabancılar fırsatları değerlendirerek, Türkiye'nin ve Alanya'nın uluslararası ilişkilerini kuvvetlendirmektedir (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2008: 37). ABYM, uluslararası ilişkilerinin

yanında, ulusal (merkezi) yönetim içindeki üst düzey yapılanmalarla da ilişkilerini arttırmaktadır. Ulusal yönetim kademeleriyle kurulan ilişkiler, yerel yönetim kademeleri ve yerleşik yabancılar arasında köprü görevi görmektedir (Yıldırım ve Ayhan, 2019: 613).

3.4.2. Ulusal (Yönetmel) İlişkiler

ABYM'nin 15 yıllık aktif bir yapılanma olması, ulusal yönetim kademeleri tarafından da bilinmektedir. Alanya modeli olarak ifade edilen yabancılar meclisi yapılanması, yerleşik yabancıların merkezi devlet kurumlarıyla sağlıklı ve denetlenebilir iletişim ağı oluşturabilmesi için önem arz etmektedir (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2008: 45; Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme). Ancak ulusal (merkezi) yönetim kademeleriyle ABYM arasındaki ilişki, hiyerarşik bir yönetmel temelde geliştirilmemiştir. Bu ilişki, belirli konular üzerinden oluşturulmuş çalışma grupları, proje ve programlar dahilinde danışma işleviyle belirlenmiştir (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM'nin ulusal ilişkileri, genel olarak bakanlıklarla gerçekleştirilen görüşmeler şeklinde yürütölmektedir. Görüşmeler ABYM'nin randevu talebiyle gerçekleştiği gibi, bakanlıkların davetiyle de gerçekleşmektedir. Alanya Belediyesi bünyesinde bulunulması gerekçesiyle görüşme süreçleri belediyenin bilgisi dahilinde yürütölmektedir (Doğan, 2020: Kişisel Görüşme; Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme). Belediyenin görüşmelerden haberdar edilmesi, yerel yönetmel alanlardaki denetim ve hiyerarşik ilişkilerin işlerliğini göstermektedir.

ABYM'nin ulusal yönetimle ilişkilerine, aşağıdaki örnekler verilebilmektedir:

- 2014'te dönemin ilgili bakanlığı olan AB Bakanlığı ile AB projesi geliştirme süreci yaşanmıştır. Süreç başarıyla tamamlanamasa da merkezi düzeyde ilişkiler kurulmuştur (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme).
- Uluslararası düzeyde diplomatik sıkıntıların yaşandığı belirli dönemlerde, Dışişleri Bakanlığı'nın daveti ve çeşitli yerleşik yabancı kesimlerin katılımıyla fikir oluşturma toplantıları yapılmaktadır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme).
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Uyum ve İletişim Daire Başkanlığı ve taşrada İl Göç İdaresi'nin yerleşik yabancılar için gerçekleştirdiği uyum ve iletişim faaliyetlerine katılım gösterilmektedir (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme).

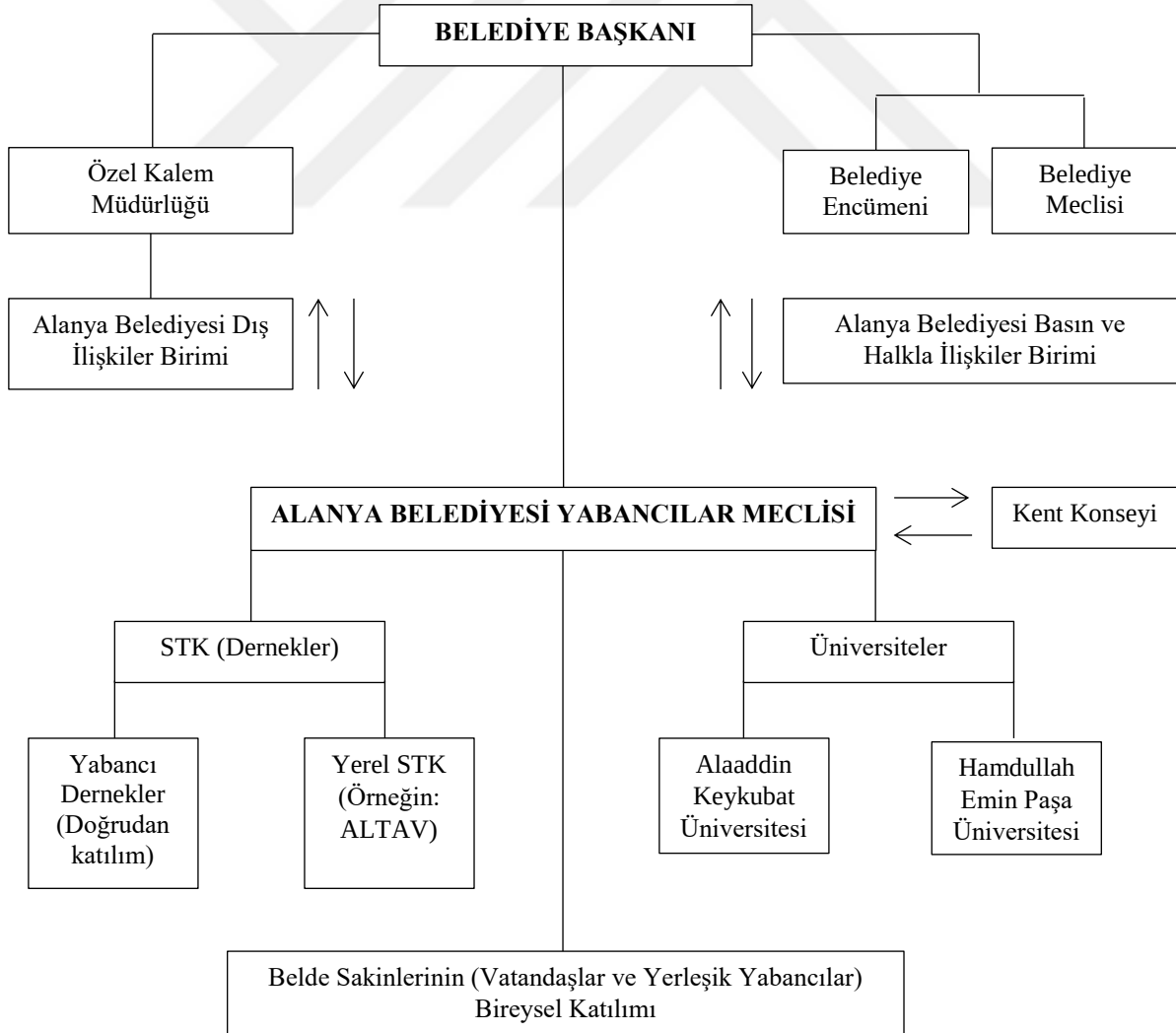
Ulusal yönetim ilişkileriyle birlikte uyum ve iletişim faaliyetlerinin gerçekleşmesi, hem yabancılar meclisinin hem de Alanya'nın tanınırlığı artmaktadır. Ayrıca çalışmalar ve görüşmeler süresince, merkezi yönetimin pek çok kademesiyle ilişkileri güçlendirme fırsatları elde edilmektedir. Bu durum, ABYM ve Alanya için çeşitli alanlarda kazanımlar sunmaktadır. Ayrıca ABYM'nin yerel yönetim ilişkilerini geliştirmesine de önemli katkılar sağlamaktadır.

3.4.3. Yerel (Yönetmel) İlişkiler

Alanya’da yerel yönetimler, vatandaşlar ve yerleşik yabancılar arasındaki yönetmel ilişkiler; sistematik ve koordineli çalışmalarla belirlenmektedir. Bu noktada ABYM, yerleşik yabancıların yerel (yönetmel) ilişkilerinin belirlendiği önemli bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır. ABYM’nin yerel organizasyonu ve yönetmel ilişkilerinin belirlenebilmesi için; belediye, kent konseyi, yabancı-yerli STK’lar ve üniversiteler arasındaki işbirliği ve ilişkilerin aktarılması gerekmektedir (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2008: 59-61). Çalışma kapsamında ABYM’nin yerel yönetimlerle ilişkileri; meclisin yönetmel ve hiyerarşik etkileşiminin belirlenmesiyle açıklanmıştır. Böylece yerleşik yabancıların Türk yerel yönetim teşkilatındaki güncel konumunun, ABYM üzerinden örneklendirilmesi ve değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

3.4.3.1. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi’nin Yerel Yönetim Organizasyonu

Şema 3.1 Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Yönetmel İlişkiler Şeması.



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şema 3.1 üzerinden ABYM'nin yerel yönetsel ilişkileri aktarılmıştır. Şema 3.1'den, ABYM'nin yerel yönetsel hiyerarşisiyle ilgili fikir edinilmektedir. Ancak Şema 3.1'in resmi hiyerarşisiyle doğrudan bağlantısı bulunmamaktadır.

ABYM, geniş kitleleri temsilen belde sakinleri (yerel vatandaş ve yerleşik yabancı), meclisteki yabancı dernek temsilcileri, üniversitedeki yabancı uyruklu öğrenci temsilcileri, belediye ve yabancılar meclisi görevlileri ve meclis başkanının katılımıyla yapılanmasını tamamlamıştır. Meclis içindeki yerel kesimler, meclisin sürekli iletişim halinde olduğu temel yapılanmalar olarak görülmektedir.

ABYM, bünyesindeki yabancı STK temsilcileriyle birliktelik sağlarken, yerel STK'lar ve üniversitelerle de ilişkilerini geliştirmektedir. Alanya'daki sivil toplumun, üniversitelerin ve yabancı uyruklu öğrencilerin meclisin faaliyetlerine katılımı, ABYM'deki çalışmaların toplumsal kabulünün gerçekleştiği anlamını ortaya çıkarmaktadır.

Şema 3.1'den de anlaşılacağı üzere ABYM, belediye çatısı altında yerel vatandaş ve yerleşik yabancıların dahil olduğu, farklı kesim ve yerel yapılanmaları bir araya getirmiştir. Belediye başkanının meclisin doğal başkanı olması, meclis ile belediye arasındaki ilişkileri güçlendirmektedir. ABYM'nin Alanya Belediyesi çatısı altında yapılandırılması, yönetsel ilişkilerinin gelişimini ve artmasını desteklerken; kontrolden uzak yapılanma oluşturulmasının da önüne geçilmektedir.

ABYM'nin belediye yönetimi ve belediye bünyesindeki idari birimlerle ilişkileri, kent konseyleri dışında ve sağlıklı yönetsel ilişkiler ağıyla yapılandırıldığını göstermektedir. Şema 3.1'den anlaşılacağı üzere ABYM, kent konseyleriyle ilişki ve iletişim halinde olmakla beraber, kent konseyi çatısı altında değil Alanya Belediyesi çatısı altında yer almıştır. Bu durum, adının “Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi” olmasıyla da tescillenmiştir. Ayrıca Alanya Belediyesi'nin yönetsel ve sosyal katılım alanlarında marka değeri kazanmasını ve yerel yönetsel alanlarda liderlik pratiği kazanarak, tanınırlık elde etmesini sağlamıştır.

Genel anlamda Şema 3.1 üzerinden ifade edilmeye çalışılan ABYM'nin, yapısal ve yönetsel ilişkilerinin daha net şekilde anlaşılması için ayrı başlıklar halinde detaylı şekilde değerlendirilmesi ve çalışmaya yansıtılması gerekmektedir. Bu doğrultuda, ABYM'nin yerel yönetsel ilişkileri; belediye, kent konseyi, meclis dahilindeki ve haricindeki STK'lar, Alanya'da bulunan üniversiteler ve yabancı öğrenciler üzerinden ayrı alt başlıklar halinde ele alınmıştır. STK'lar ile yönetsel ilişkileri; meclis dahilindeki Polonyalılar Kültür ve Dostluk Derneği ve meclis haricindeki Alanya Turizm Tanıtım Vakfı örnekleri üzerinden aktarılmıştır. Üniversiteler ve yabancı öğrencilerle girilen yönetsel ilişkiler de Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi ve Alanya Hamdullah Emin Paşa Üniversitesi örnekleriyle aktarılmıştır.

3.4.3.2. Yabancılar Meclisi-Belediye İlişkisi

ABYM'nin yapısal ve yönetsel ilişkileri çerçevesinde belediye ile doğrudan hiyerarşik bağlantısı olmamasına rağmen, belediyenin dış ilişkiler birimi ile basın ve halkla ilişkiler birimi görevlileri, belediye kanadını temsilen yabancılar meclisinde görev almaktadır (Doğan, 2020: Kişisel Görüşme). Böylece Alanya Belediyesi ile yabancılar meclisi arasında yönetsel ilişkiler, dirsek temasıyla ve iç içe geçmiş bir yapılanmayla yürütülmektedir.

ABYM ile belediye yönetimi arasındaki yönetsel ilişki, ABYM'nin tavsiye kararları doğrultusunda belirlenmektedir. ABYM'nin tavsiye kararlarının belediye yönetimi tarafından değerlendirilmesi; ABYM'nin kararlarda yaptırım gücünün bulunmadığını göstermektedir (Doğan, 2020: Kişisel Görüşme). Dolayısıyla doğrudan hiyerarşi ilişkisi olmamakla birlikte, belediye yönetimi yönetsel ilişkilerde yönetici ve yönlendirici konumda yer almaktadır.

ABYM'nin Alanya'yı etkileyecek boyuttaki tavsiye kararları, belediye yönetimi içinde belirli süreçlerden geçerek uygulamaya geçirilmektedir. Bu süreç, ABYM'de alınan tavsiye kararının belediye bünyesindeki dış ilişkiler veya basın ve halkla ilişkiler birimi ABYM görevlileri ya da meclis başkanı tarafından yazılı bir rapor halinde; özel kalem, yazı işleri veya doğrudan belediye başkanına iletilmesiyle başlamaktadır. Süreç, belediye başkanının onayıyla sonuçlanmaktadır. Şayet belediye başkanın tek başına alabileceği bir karar değilse ve belediye encümeni veya meclisi kararını gerektiriyorsa, yönlendirmeler yapılmakta ve çıkan kararlar doğrultusunda süreç sonlandırılmaktadır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme; Doğan, 2020: Kişisel Görüşme). Böylece kararın uygulanma aşamasına geçilmektedir.

Yönetsel ilişkilerin ilk aşaması olan karar süreçlerinden sonraki uygulama sürecinde; düzenleme, etkinlik ya da faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için belediye bünyesindeki ilgili birimler görevlendirilmektedir. Bu şekilde karar ve uygulama süreçlerinin yer aldığı yönetsel ilişkilerin, iç içe geçmiş bir yapılanmayla gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak ABYM'nin kendi iç işleyişi dışında Alanya'yı ilgilendiren yerel yönetim konularında asıl karar alıcı ve uygulayıcı, belediye yönetimi olarak belirlenmiştir (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme; Doğan, 2020: Kişisel Görüşme). Belediye yönetimi, süreci yönetici ve yönlendirici konumda bulunurken; yabancılar meclisi sürecin en büyük destekçisi olmaktadır.

ABYM'nin karar ve uygulama süreçlerindeki maddi, manevi ve teknik giderleri belediye tarafından karşılanmaktadır. Meclisin genel harcamaları (toplantı giderleri vs.), yıllık bütçe planlamasında özel kalem müdürlüğüne ayrılan paylar üzerinden karşılanmaktadır. Daha spesifik çalışmalar, etkinlik ve faaliyetlerle gerçekleştirilecek harcamalar, belediyenin etkinlik için görevlendirdiği birimlerin bütçesinden harcanmaktadır (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme; Doğan, 2020: Kişisel Görüşme). Anlaşılacağı üzere ABYM belediyeden her türlü

maddi, manevi ve teknik desteği elde etmiştir. Bu durum belediye çatısı altındaki bir yapılanma olmasının sunduğu avantajlar arasında yer almaktadır.

ABYM'nin belediye çatısı altında yer alması, Alanya Belediyesi ve yabancılar meclisi için önemli avantajları ve yönetsel kazanımları beraberinde getirmektedir. Alanya Belediyesi ile ABYM arasındaki karşılıklı avantaj ve kazanımlar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- ABYM'nin varlığı belediyenin ve kentin güçlü yanını oluşturmaktadır.
- ABYM'nin belediye çatısı altında yer alması, belediyenin ve meclisin tanınırlığını arttırmaktadır.
- ABYM'nin belediye bünyesinde bulunması, meclisin kontrol edilebilir bir mekanizma olmasını sağlamaktadır.
- Yerel toplumsal hayata adaptasyon ve yönetsel ilişkilerin geliştirilmesinde, belediye aracı konumda yer almaktadır.
- ABYM'nin belediye bünyesinde bulunması, resmi kurumlar arasında sağlıklı ve hızlı iletişim sağlamaktadır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme; Bielecka, 2020: Kişisel Görüşme).
- Yerel yönetsel kademelerde olduğu kadar ulusal ve uluslararası (yönetsel) etkileşimin gerçekleştirilmesinde, ABYM önemli bir referans oluşturmaktadır.
- ABYM'nin belediye bünyesinde bulunması, meclisin iç dinamikleri arasında tarafsızlığın ve sürekliliğin sağlanması için önemli bir dayanak oluşturmaktadır.

ABYM ile belediyenin yönetsel ilişkileri, ikili iletişim sağlamanın ötesine geçmiştir. Bu yönetsel ilişkiler, farklı boyutlarda ve çok taraflı yerel yönetim yapılarında da görülmeye başlamıştır. Bu doğrultuda ABYM'nin; kent konseyi, meclis dahilindeki ve haricindeki STK'lar, kentte bulunan üniversiteler ve yabancı uyruklu öğrenciler ile yönetsel ilişkilerinin belirlenmesi ve aktarılması gerekmektedir.

3.4.3.3. Yabancılar Meclisi-Kent Konseyi İlişkisi

Yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımı için kent konseyi yönetmeliğinde düzenleme bulunmasına rağmen ABYM yapılanması, kent konseyi çatısı altındaki alt meclislerden olmamıştır. Yani ABYM ile kent konseyi arasında yönetsel ve hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır (Özcan, 2020: Kişisel Görüşme). Alanya'daki yerleşik yabancılar, ABYM aracılığıyla yerel yönetimlere katılım göstermektedir (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM'nin kent konseyi çatısı altındaki alt meclisler arasında yer almamasının gerekçesi şu şekilde açıklanmaktadır: ABYM, 2004'te belediyenin teşvik ve desteğiyle kurulmuştur. Meclis sistematik yapılanmasıyla süreklilik kazanarak kendi dinamiklerini

oluşturmuştur. Bu sebeple üyeler, kendilerinden sonra (2007) kurulan ve yönetmeliklerle düzenlenen kent konseyi çatısı altına girmek istememiştir (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM, kent konseyinin çalışmalarına doğrudan katılım göstermemektedir. Ancak ABYM ve kent konseyi, birbirlerinin yapılanmasına saygı duymaktadır (Özcan, 2020: Kişisel Görüşme). Ayrıca sosyal içerikli konular kapsamında gerçekleştirilen çalışmalara, karşılıklı katılım sağlanmaktadır (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme). Örneğin; şehitleri anma günü, dünya kadınlar günü ve çevre için pedal etkinliği gibi etkinliklerde, ABYM ve kent konseyi arasında birliktelik oluşturulmaktadır (Özcan, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM ve Alanya Kent Konseyi'nin, sosyal içerikli konularda birlikte çalışmaları; yerleşik yabancıların toplumsal alana katılımını desteklemekte, kültürel uyum ve iletişimini kuvvetlendirmektedir. Ancak her iki yapılanma, yerel yönetim faaliyetlerinde kendi yönetsel işleyişiyle çalışmalarını sürdürmektedir. Aralarında hiçbir yönetsel ilişki oluşturulmamıştır.

Çalışma kapsamında gerçekleştirilen görüşmelerden edinilen bilgilerle, kent konseyi ve ABYM arasındaki yönetsel ilişkinin; STK'lar, üniversiteler veya diğer yerel kurum ve kuruluşlardan hiçbir ayrıcalığının olmadığı anlaşılmıştır. Bu doğrultuda, ABYM ile STK'lar ve üniversiteler arasındaki yönetsel ilişkilerin değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.4.3.4. Yabancılar Meclisi-Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi

ABYM'nin yerel ve yabancı STK'lar ile ilişkilerini geliştirmesi; yerleşik yabancıların toplumsal uyum ve iletişiminin güçlendirilmesi ve toplumsal kabulünün sağlanması amacıyla büyük önem taşımaktadır (Özbek, 2020: Kişisel Görüşme; Doğan, 2020: Kişisel Görüşme). Ayrıca ABYM'nin bireysel katılımdan ziyade, geniş etkileşime sahip STK'lar ile birliktelik oluşturması; meclis faaliyetlerinin en hızlı sürede en geniş kitlelere ulaştırılması açısından ayrı önem taşımaktadır (Özbek, 2020: Kişisel Görüşme; Bolat, 2020: Kişisel Görüşme). ABYM'nin STK'lar ile geniş birliktelikler oluşturması, yönetsel ilişkileri geliştirmektedir.

ABYM ile STK'lar arasında, doğrudan iletişim bulunmaktadır. Bu iletişim çok taraflı kazanımlar sağlayarak, karşılıklı ilişkiyle birbirlerini beslemektedir (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme). Karşılıklı ilişki, ABYM üyesi STK'lar ile gönüllü ve sürekli katılım üzerinden sağlanırken; kentteki diğer STK'lar ile "Alanya" ortak paydası üzerinden sağlanmaktadır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme). Bu doğrultuda STK'lar ve ABYM, sürekli iletişimde ve etkileşimde kalarak çalışmalarını şekillendirmektedir. Örneğin; Alanya Turizm Tanıtma Vakfı ile Alanya turizmi üzerine istişare toplantıları düzenlenmektedir (Doğan, 2020: Kişisel Görüşme). Aynı şekilde ABYM, yabancı derneklerin ve bunların üyesi yerleşik yabancıların Alanya'ya uyumu için önemli etkinlikler düzenlemektedir (Bielecka, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM ile STK'lar arasındaki yönetsel ilişkilerin geliştirilmesi, farklı kazanımlar sunmaktadır. Örneğin, meclisin farklı STK'larla etkileşime girmesi, yönetsel ilişkiler ağını genişletmektedir. Böylelikle yerleşik yabancılar veya ABYM içindeki yabancı sivil toplum temsilcilerinin, ABYM haricindeki STK çalışmalarına katılımı artmaktadır. Böylece yönetsel ilişkiler artmakta ve farklı yapılanmalarda çok taraflı yönetsel iş birliği ve bilgi alışverişi sağlanmaktadır. Örneğin; Polonya Kültür ve Dostluk Derneği başkanı ve yabancılar meclisi üyesi Anna Maria Bielecka, aynı zamanda Alanya Turizm Tanıtım Vakfı yönetim kurulunda yer almaktadır (Özbek, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM ve STK'lar arasındaki çok taraflı etkileşim sonucunda, yerel yönetsel ilişkiler gelişmektedir. Bu durum, ABYM tarafından desteklenmeyen veya ABYM yapılanmasını desteklemeyen STK'ların etkinlik gösteremeyeceği, günümüzdeki yapılanma ve aktivite seviyesine ulaşamayacağı düşüncesiyle desteklenmektedir (Bielecka, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM ile STK'ların yönetsel ilişkileri, yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımı noktasında önemli ve kontrollü bir yapılanma oluşturulduğunu göstermektedir. Bu durum, yerleşik yabancıların yönetsel katılımının bireysel temelden sıyrılarak, denetlenebilir yönetsel ilişkiler ağı üzerinden kontrol edildiğini göstermektedir. Anlaşılacağı üzere, ABYM ve STK'lar arasındaki ilişkilerin kontrol edilmesi, yerel düzeydeki pek çok alanda olumlu yansımalarını göstererek, yerleşik yabancıların yönetsel alana katılımını arttırmaktadır.

3.4.3.5. Yabancılar Meclisi-Üniversiteler İlişkisi

Üniversitedeki yabancı uyruklu öğrenciler, yerleşik yabancı statüsünde olmamasına rağmen, ABYM'ye katılımları için her iki üniversiteden ikişer tane olmak üzere toplamda 4 üyelik kontenjan ayrılmıştır. Üniversitelerle ABYM arasında köprü oluşturulması için üniversitelerin belirledikleri yabancı uyruklu öğrenciler, oylama yapılamadan ABYM'ye kabul edilmektedir (Bielecka, 2020: Kişisel Görüşme; Bolat, 2020: Kişisel Görüşme). ABYM'de yer alacak öğrencinin belirlenmesi; grup çalışmalarına elverişliliği, tercihen birkaç dil bilmesi, aktif ve gönüllü katılım sağlayabilmesi gibi kriterler üzerinden mülakat vb. yöntemlerle uluslararası öğrenci koordinatörleri tarafından belirlenmektedir (İrfanoğlu, 2020: Kişisel Görüşme; Bielecka, 2020: Kişisel Görüşme).

Üniversite ve yabancı uyruklu öğrenci temsilcilerinin ABYM'de yer alması, yerleşik yabancılar için düzenleme, etkinlik ve çalışmaların duyurulması amacıyla istenmektedir. Ayrıca Alanya'ya uyum ve iletişimin sağlanması için koordinasyonun sağlanması gerekliliği, üniversiteden katılımcıların da ABYM'de bulunması gerekliliğini desteklemektedir (Bolat, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM ile kentteki üniversiteler, program ve proje geliştirerek doğrudan çalışmalar yapmamaktadır. Ancak etkinliklerde, karşılıklı destek ve etkileşim oluşturulmaktadır. Etkinlikler haricinde, üniversitelerin daveti veya çeşitli birliktelikler vesilesiyle bilgilendirme ve istişare toplantıları yapılmaktadır (İrfanoğlu, 2020; Kişisel Görüşme; Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme). Örneğin; Hamdullah Emin Paşa Üniversitesi'nin daveti üzerine yabancı uyruklu öğrencileri, ABYM hakkında bilgilendirme toplantısı düzenlenmiştir (Bielecka, 2020: Kişisel Görüşme). Ayrıca sık olmasa da ABYM, üniversitelerin yurt dışındaki üniversitelerle koordinasyonun ve ikili anlaşmaların sağlanmasında destek olmaktadır (İrfanoğlu, 2020: Kişisel Görüşme). Örneğin; Alaaddin Keykubat Üniversitesi ile Ukrayna'dan bir üniversite arasında ilişkilerinin geliştirilmesine destek sağlanmıştır (Karaoğlu, 2020: Kişisel Görüşme). Bu durum üniversitelerle ilişkilerin yerel etkileşimle sınırlı kalmadığını ve uluslararası alana taşındığını göstermektedir.

ABYM, yabancı uyruklu öğrencilere kente uyum ve iletişim konusunda yardımcı olurken; yabancı uyruklu öğrenciler de çalışmalara sundukları dinamik katılım ve fikirsel anlamda dinamik bakış açısıyla ABYM'nin faaliyet ve çalışma alanlarının gelişimine katkı sunmaktadırlar (Bielecka, 2020: Kişisel Görüşme). Ayrıca yabancı uyruklu öğrenciler, Alanya ve Türkiye'nin uluslararası tanınırlığına önemli katkı sağlamaktadır. Üniversitelerin genç dinamiklerle ABYM ilişkilerini geliştirmesi; Alanya'nın turizmle birlikte kültür ve eğitim temelinde tanıtımına da katkı sunmaktadır (Bielecka, 2020: Kişisel Görüşme). Örneğin; Erasmus vb. AB proje ve programları, üniversitelerinin dinamizmi ve ABYM'nin tecrübesiyle geliştirilmeye çalışılmıştır (İrfanoğlu, 2020: Kişisel Görüşme; Bolat, 2020: Kişisel Görüşme).

ABYM ve üniversiteler arasındaki yönetsel ilişkiler, belirli protokol ve programla belirlenmemekle birlikte, süreklilik göstermektedir. Bu şekilde ilerletilen ilişkiler, yerel yönetimlerdeki diğer yönetsel ilişkileri de geliştirmektedir.

SONUÇ

Yerleşik yabancı kavramı, farklı zaman ve mekan algılarında farklı ifadeler ve kalıplar üzerine gerçekleştirilen düzenlemelerle kendini göstermiştir. Kavramın farklılar temelindeki ifadesi ve kendi içindeki anlamsal temelleri, ikamet ilkesi ve yabancılık unsuru arasındaki noktada şekillendiğini göstermektedir. Kavramdaki yerleşiklik unsuru, vatandaşlığa yakın eğilimleri desteklerken (pozitif algı), yabancılık unsuru “öteki” imgelemiyile negatif bir algı oluşturmaktadır. Böylece yerleşik yabancı kavramı, vatandaşlık-yabancılık statüsü arasındaki konumda ifadesini bulmaktadır.

Tarihsel süreçlerde Antik Yunan’dan günümüze, dost-düşman yabancı ayrımı ile temellendirilmeye çalışılan yerleşik yabancılık ifadeleri; toplumsal kabulün belirleyiciliği üzerinden değerlendirildiğinde, dost yabancı kavramıyla özdeşleştirilmektedir. Bu doğrultuda Osmanlı’da, yerleşik yabancılığın net karşılığı oluşturulmamakla birlikte, belirlenen esaslar ve kriterler üzerinden tebaa-ecnebi arasındaki bir statünün ifadesi olarak kullanılmıştır. Örneğin; Osmanlı’nın klasik döneminde müste’menler, yerleşik yabancı olarak ifade edilmektedir.

Tanzimat’la birlikte gayrimüslim tebaa, toprak esası üzerinden yerleşiklik algısıyla “bizden” imajı oluştururken; dini temeldeki ayrımla ötekileştirilerek “yabancılık” algısı oluşturmaya imkan sunmaktadır. Bu durum doğrudan olmasa da dost yabancı şeklinde nitelendirilip, kısmen yerleşik yabancı şeklinde değerlendirilmesine sebep olmuştur. Özellikle Osmanlı’nın son dönemindeki toplumsal hareketlilik sonucu ortaya çıkan yabancı tabiiyet iddiaları, gayrimüslimlerin devlete bağlılığını zedelemiş ve yerleşik yabancı vurgusu netlik kazanmıştır. Bu şekildeki süreçler, yönetsel alana katılım noktasında gayrimüslim tebaanın vatandaşlıktan sıyrılıp yabancılık eksenine evrildiği ve son dönemlerde yerleşik yabancı olarak yerel yönetim alanlarında yer aldığı düşüncesini desteklemektedir.

Osmanlı’dan Cumhuriyet’e devredilen miras içinde milli sınırlar dahilinde (ikamet) kalıp Türkiye Cumhuriyetine bağlılığını ifade eden yabancı kesimlerin, vatandaşlık alanına dahil edilerek toplumsal kabulü sağlanırken “öteki” algısı kırılmıştır. Erken Cumhuriyet döneminden 1980’lere kadarki süreçte, yabancılığın yerleşikliği üzerine kavramsal bir ifade kullanılmamıştır. 20. yüzyılın ilk yarısında Avrupa ile ilişkilerin gelişmesiyle birlikte; yerleşik yabancılık tartışmaları, 2000 yılı sonrasında Türkiye’de de dillendirilmeye başlanmıştır.

Türkiye’de sosyolojik ve anayasal temeldeki ifadelerin yerleşik yabancı kavramı üzerinde netlik oluşturmaması, kavramın yeniden tanımlanma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Yerleşik yabancılığın ikamet izninin alınmasıyla başlayan süreç olarak değerlendirilmesi; ikamet izni alan kesimler içinde, gelinen ülkede süreklilik arz etmeyecek kesimlerin de yer

aldığı düşüncesiyle uygun görülmemektedir. Bu doğrultuda yerleşik yabancı kavramı; sosyal ve hukuki ilişkilerin gelişmeye başladığı, toplumsal aidiyetin ve kabulün sağlandığı, mal-mülk ediniminin gerçekleştirilerek uyum ve iletişimin güçlendirildiği ve sorumluluklarla birlikte hak kazanımlarının arttığı süreçte gelişen statü değeri için kullanılmaktadır.

Yerleşik yabancılik kavramının belirtilen şekilde ifade edilmesi, kavram üzerindeki belirsizlikleri gidermekle birlikte, sağlıklı veri ve istatistik elde edilerek yerleşik yabancılik sınırlarının netleşeceği ve gelişiminin arttırılacağı düşünülmektedir. Bu doğrultuda yerleşik yabancılik, sosyolojik ve anayasal temelde vatandaşlık-yabancılik statü değeri arasındaki bir kavram olarak değerlendirilmiştir. Bunun yanında taşıdığı statü değeriyle birlikte, dünyada ve Türkiye’de toplumsal ve yönetsel alanlarda mevcudiyetini arttırmıştır.

Yerleşik yabancı kavramının farklı toplumsal temeldeki sosyolojik ve anayasal ifadeleri; Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi sözleşmesine dahil olan veya dahil olmamakla birlikte konseyin çalışmalarını takiben yerleşik yabancıların toplumsal yaşama entegrasyonu üzerine kendi anayasal-yasal mevzuatlarında düzenleme yaparak, yerleşik yabancılarla yönelik toplumsal politika gerçekleştirme arayışında olan devletler ve uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan düzenlemelerle desteklenmeye çalışılmaktadır.

Türkiye’deki anayasal-yasal düzenlemelerde yerleşik yabancılarla yönelik doğrudan düzenlemeler bulunmamaktadır. Yasal eksiklikle birlikte veri ve istatistik eksikliği de yerleşik yabancılığın toplumsal ve yönetsel alandaki belirlenimi hususundaki eksiklikleri beraberinde getirmiştir. Türk anayasal-yasal mevzuatındaki eksiklikler, yerleşik yabancıların toplumsal ve yönetsel alana katılımı konusundaki tereddütler değerlendirilerek gündeme getirilmemektedir. Ancak kavramsal ve toplumsal temeldeki belirlenimin sağlanması adına yapılan yasal düzenlemelerin; toplumsal ve yönetsel alanlarda oluşmuş önemli bir boşluğu dolduracağı düşünülmektedir. Böylece yerleşik yabancıların toplumsal ve yönetsel alanlardaki varlığının, pozitif ve negatif çıktılarıyla belirlenebileceği düşünülmektedir.

Vatandaşlık ve 1980 sonrasında yabancılik, uluslararası ve ulusal düzenlemelerle şekillendirilirken, yerleşik yabancılik üzerine doğrudan düzenlemeler yapılmamıştır. Bu durumla ilgili genel değerlendirme; dünyada, yabancıların yerleşikliğinin toplumsal temelde kabul edilebilir seviyede olmadığını göstermektedir. Ancak toplumsal temellerin değişmesiyle birlikte bu düşünce, farklı toplum kesimlerinde kırılmaya başlamıştır. Ayrıca yerleşik yabancılik üzerine düzenleme ihtiyaçlarını gözle görülür bir noktaya taşımıştır. Bu durumun belirleyiciliğindeki en büyük etken, uluslararası göç hareketlerinin hızlanması ve artması olarak gösterilmektedir. Dünyada meydana gelen ve değişkenlik özelliği gösteren göç

hareketleriyle ortaya çıkan toplumsal belirlenimler takip edilerek, uluslararası düzenlemelerin ve çalışmaların yeniden temellendirilmesi gerekmektedir.

Yerleşik yabancılığın sosyolojik ve anayasal temelde netlik kazanmasıyla, yerleşik yabancıların toplumsal alanlarla birlikte yönetsel alanlarda da etkinlik göstermeye başlayacağı düşünülmektedir. Yerleşik yabancı kesimin yönetsel alanlardaki ilk etkinlik alanı yerel yönetimler düzeyinde şekillendirilerek, uluslararası yönetimlerle ilişkilerin arttırılacağı düşünülmektedir. Bu düşüncelerle yerleşik yabancıların Türk yerel yönetim teşkilatı içindeki yeri; Tanzimat'tan günümüze tüm tarihsel perspektifiyle sosyolojik ve anayasal-yasal düzenlemeler üzerinden aktarılmıştır.

Yerleşik yabancıların yönetime katılımına yönelik düzenlemelerle sınırları belirlenen yerel katılım mekanizmaları; STK'lar, danışma meclisleri, yurttaşlık meclisleri, kent konseyleri ve yabancılar meclisi gibi yapılanmalarla çeşitlilik arz etmektedir.

STK'lar, yerleşik yabancıların sosyal alana katılımında beldeye ve belirli (yerel) toplumsal kesimlere önemli kazanımlar sağlarken; yerleşik yabancıların yönetsel ve iktisadi alana katılımında eksik kalmaktadır. Yerleşik yabancıların karar alma süreçlerine katılımı noktasında ciddi yasal düzenlemeler ve istatistiki verilere dayalı olarak yeni yapılanmaların oluşturulması gerekmektedir.

Yerleşik yabancıların yönetsel alana katılımını sağlayan mekanizmalar arasında STK'lar haricinde danışma ve yurttaşlık meclisleri de önemli bir konumda yer almaktadır. Bu meclislerin tarihsel süreçte Türk yerel yönetim teşkilatı içindeki varlığı bilinmekle birlikte, bu yapıların işleyişinde yerleşik yabancıların etkinliğine dair kesin bir bilgi bulunmamaktadır.

Türkiye'de yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımını sağlamak üzere iki tür yapılanma mevcuttur. İlk yapılanma, yerleşik yabancıların mevcut bir oluşuma danışma kurulu şeklinde eklenmesidir. Bu tür oluşumlara, kent konseylerinin alt meclislerine dahil edilebilecek yerleşik yabancı danışma meclisleri örnek gösterilebilir. Çalışma çerçevesinde bu türe örnek olarak, Bursa Kent Konseyi Yabancılar Meclisi verilmiştir. Yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımını mümkün kılan bir diğer yapılanma da belirli işlevlerle sıfırdan oluşturulmuş yabancılar meclisleridir. Bu oluşumlar, mevcut yerel katılım mekanizmaları altında örgütlenmemektedir. Bu duruma örnek olarak da ABYM verilmektedir.

Her iki tür yapılanmanın karşılaştırılmasıyla Bursa ve Alanya'daki yapılanmaların, yerelde farklı özellikleri olan kesimlere hitap ettiği görülmektedir. Öte yandan Bursa'da kent konseyinin alt meclisi olan yapılanma, pasif konumdaki yeni bir model olarak sunulurken; Alanya'daki yabancılar meclisi yapılanmasının belediye bünyesinde yer almakla birlikte, aktif ve gönüllü katılım odaklı olduğu, köklü temellerle şekillendiği görülmektedir. Dolayısıyla

yerleşik yabancıların yerel yönetimlere aktif katılımı için danışma kurulu niteliğinde, ABYM gibi yapılanmaların oluşturulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımı konusunda güncel yapılanmaların ABYM üzerinden incelenmesinin temel nedeni; Tanzimat'tan günümüze Alanya'nın yabancı etkisine açık yapısıyla toplumsal temellerinde yerleşik yabancıların bulunması ve bu kişilerin yönetsel alandaki etkinliğidir. Osmanlı'dan devralınan toplumsal ve yerel yönetsel miras, Cumhuriyet'in kuruluşundan 1980'li yıllara kadar yeni düzenlemelerle birlikte homojen bir yapıya bürünmüştür. 1980'ler sonrasında ise özellikle Alanya gibi kıyı kesimlerin uluslararası etkileşiminin artmasıyla, yerelde kozmopolit bir toplumsal yapının ortaya çıktığı görülmüştür. Türkiye'de bu dönemde gelişme gösteren yöreler arasında Alanya; yerleşik yabancılar için toplumsal ve yönetsel anlamda en etkin yapılanmayı sunmuştur.

ABYM'nin belediye çatısı altındaki yapılanması ve üye kompozisyonu, herhangi bir yasal dayanakla desteklenmemesine rağmen ilkeli prensiplerle belirlenmiştir. Böyle bir meclis yapılanmasının yereldeki kabulü; yerleşik yabancıların toplumsal hayatta “Yeni Alanyalılar” şeklinde adlandırılarak, “öteki” algısının kapsayıcı ve kabullenici bir ifade ile kırılmasıyla sağlanmıştır. Yerleşik yabancıların toplumda kabul görmesi, yerel yönetimlere katılımları için oluşturulan veya oluşturulacak yapılanmaları da desteklemektedir. Ayrıca ABYM'de yerleşik yabancıların varlığına ilişkin (sınırlı) yasal destek, hemşehri hukuku ve gönüllü katılım ilişkileri vasıtasıyla ortaya çıkmıştır. Gönüllü ve katılımcı bir anlayıştan beslenen ABYM, aktif faaliyetlerde bulunarak, yerleşik yabancılara yönelik etkin yapılanmanın devamlılığını sağlamayı amaçlamaktadır.

ABYM'nin üye kompozisyonu; yerleşik yabancıların bireysel katılımından ziyade, yabancı STK temsilcileri düzeyinde bir katılımı desteklemektedir. Bu noktada, ABYM'nin neden yabancı STK'ların üst yapılanması olmayıp belediye çatısı altında örgütlendiği sorusu akıllara gelmektedir. Alan araştırmasıyla görüşmecilere yöneltilen soru; ABYM'nin yabancı sivil toplum üst kuruluşu şeklinde yapılandırıldığı durumlarda, etkin ve aktif çalışma alanlarının oluşturulamayacağı düşüncesi üzerinden cevaplanmıştır. Ayrıca yapılanmada birliktelik ve süreklilik sağlanamayacağı gerçeği de belirtilmiştir. Yani ABYM'nin belediye çatısı altında bulunması kabul edilebilir, etkin ve aktif yapılanma sunarken; yasal eksikliklerden kaynaklı denetleme sorunlarının da belediyenin takipçiliğiyle aşıldığı gerçeğini ortaya çıkarmıştır. Ayrıca ABYM'nin Alanya Belediyesi bünyesinde yapılandırılması, adının “Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi” olarak belirlenmesiyle de tescillenirken; Alanya Belediyesi'nin yönetsel ve sosyal katılım alanlarında marka değeri kazanmasını ve yerel yönetimlerde liderlik pratiği kazanarak, tanınırlık elde etmesini sağlamıştır.

ABYM'nin belediye çatısı altında bulunması; meclisteki yerleşik yabancılar arasında yönetsel dengenin kurulmasını, meclisin denetlenmesini, meclis kurumsal ilişkilerinin hızla geliştirilmesini, meclisin sürekliliğini ve tanınırlığını kolaylaştırmaktadır. Alanya'da böyle bir meclis yapılanmasının mevcudiyeti, yereldeki yönetsel etkileşimi ve kozmopolit çeşitliliği arttırmıştır. Yereldeki kozmopolit çeşitlilikle uluslararası düzeydeki yönetsel etkinliklerde de artış meydana gelmektedir. Bu durum yerel yönetsel alanda uluslararası ilişki ve iletişimin arttırılmasını desteklemektedir.

ABYM'nin yönetsel kademenin pek çok farklı boyutuyla iletişim halinde olduğu görülmektedir. Bu alanda özellikle uluslararası düzeydeki etkileşimle, yerelde birliktelik oluşturma uğraşı göze çarpan önemli kazanımlar arasında yer almaktadır. Uluslararası ve yerel boyuttaki ilişkiler haricinde merkezi yönetim ilişkileriyle birlikte uyum ve iletişim faaliyetlerinin gerçekleşmesi, hem ABYM'nin hem de Alanya'nın tanınırlığı artmaktadır. Ancak ABYM ile merkezi yönetim arasında günümüze kadarki ilişkinin çerçevesi, hiyerarşik yönetsel bir temelde geliştirilmemiştir.

ABYM'nin uluslararası ve ulusal ilişkiler boyutlarıyla birlikte etkinlik alanı, yerel yönetsel ilişkiler üzerinden geliştirilerek arttırılmıştır. Bu doğrultuda ABYM'nin, kent konseyi, STK ve üniversitelerle ilişkileri önemli çıktılar sunmaktadır. ABYM, bünyesindeki yabancı STK temsilcileriyle birliktelik sağlarken; kent konseyleri, yereldeki STK'lar ve üniversitelerle de ilişkilerini geliştirmektedir. Alanya'daki sivil toplumun, üniversitelerin ve yabancı öğrencilerin meclisin yönetsel faaliyetlerine katılımı, ABYM'deki çalışmaların toplumsal kabulünün gerçekleştiği anlamını ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca ABYM'nin kent konseyi ile aynı çatı altında değerlendirilmesinin yanlılığı, gerçekleştirilen görüşmelerden edinilen bilgilerle ortaya konulmuştur. Kent konseyi ve ABYM arasındaki yönetsel ilişkinin; STK'lar, üniversiteler veya diğer yerel kurum ve kuruluşlardan hiçbir ayrıcalığının olmadığı anlaşılmıştır.

STK'lar ile ABYM tarafından geliştirilen yönetsel ilişkiler, yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımı noktasında önemli ve kontrol edilebilir bir yapılanma oluşturulduğunu göstermektedir. STK'lar ve yabancılar meclisi arasındaki ilişkilerin kontrol edilmesi, yerel düzeydeki pek çok alanda olumlu yansımalarını göstererek, yerleşik yabancıların yönetime katılımını ve yerel ilişkilerini arttırmaktadır. Böylece ilerletilen iletişim, yerel yönetimlerdeki diğer yönetsel ilişkileri ve uluslararası etkileşimi de geliştirmektedir.

Çalışma kapsamında genel bir değerlendirme yapıldığında; yerleşik yabancılığın tüm sınırlılıklarıyla birlikte tanımlanmasına ve yerel yönetimlere katılımı üzerine çeşitli yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca veri ve istatistik sağlayan kaynaklardan yerleşik

yabancıların takip edilmesi, diğer yabancılık algılarından farklı sistemlerde değerlendirilmesi ve denetlenebilir yerleşik yabancıların belirlenmesi adına büyük önem taşımaktadır. Özellikle yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımını destekleyecek denetlenebilir yapılanmaların oluşturulması; yasal mevzuat, veri ve istatistik eksikliklerinin giderilmesi sonucunda mümkün görülmektedir.

Çalışma kapsamında değerlendirilen ABYM'nin yasal eksikliklere rağmen köklü ve denetlenebilir yapılanma oluşturması spesifik bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim daha büyük bir örnekleme yasal eksikliklerin, büyük sorunları beraberinde getireceği düşünülmektedir. Geçmişten günümüze, yerelde yerleşik yabancıların yönetsel katılımına yönelik çalışmaların pasif ve atıl kalması, düzenlemelerin yapılması gerekliliklerini gelecek perspektifinde desteklemektedir.

Çalışma kapsamında, yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımı için yeni yapılanmaların gerekliliği ön plana çıkmaktadır. En azından yerleşik yabancıların yoğun olduğu beldelerde yapılanmalar oluşturulmasının, toplumsal (yerel) kazanımlar sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca yerleşik yabancıların yerel yönetsel alanlarda varlığıyla yereldeki uluslararası politikaların da olumlu yönde gelişip çeşitleneceği düşünülmektedir.

Çalışmanın bu kısmında yerleşik yabancıların yönetsel alana katılımı için yapılanma örneklerinin verilebilmesinin; yasal mevzuat, veri ve istatistik eksiklikleri düşünüldüğünde, yürüyemeyen bebeğin neden koşamadığı tartışması kadar ütöpik bir anlam taşıyacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede gelecek kurgusu içinde yerleşik yabancıların katılımıyla şekillendirilecek yerel mekanizmaların, nasıl yapılandırılacağından ziyade sınırlılıklarının belirlenmesi, daha büyük önem taşımaktadır.

Gelecekteki yapılanmaların; beldelerin demografik ve idari kriterleri özelinde, kent konseyleri gibi mevcut yapılanmalar içinde oluşturulması uygun görülmektedir. Bu durum Alanya gibi spesifik örnekler üzerinden değerlendirildiğinde; sadece danışma işlevine sahip bağlantısız bir yabancılar meclisi gibi yapılanması düşünülmektedir.

Yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımı için yapılandırılacak mekanizmaların; kısa sürede daha hızlı ve kolay iletişimi sağlanması, ayrıca denetiminin sağlanması için üye kompozisyonunun STK temsilcileri düzeyinde belirlenmesi önem arz etmektedir. Böylece yerel katılım mekanizmalarının denetiminde süreklilik sağlanacağı düşünülmektedir. Bu durum Alanya örneğinde olduğu gibi şöyle açıklanmaktadır; yabancı STK'ların geniş kitlelere hızlı erişimi sağlamakta öncü rol üstlenmesiyle birlikte, denetimleri iki taraflı yapılmaktadır. Yani yabancı STK'lar kaymakamlığın takibi ve valiliğin sıkı denetimi altında tutulmaktadır. Ayrıca yabancılar meclisi vb. oluşumların belirli bir yönetsel birim altına yerleştirilmesiyle

yerleştirildiği birim tarafından da denetleneceği düşünülmektedir. Bu durumda yerel katılım mekanizmalarının sıkı kontrol altında tutulacağı ve yerleşik yabancıların yönetsel alandaki denetimsizliğiyle ilgili kaygıların biteceği düşünülmektedir.

Çalışma kapsamındaki araştırmalar sonucunda, yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılımı için oluşturulacak yapılanmalarda Avrupa örneklerinin temel alınmaması gerektiği düşünülmektedir. Bu durum Türkiye'nin konjonktürel konumu ve farklı etnik temellerden beslenen kendine özgü demografik yapısıyla açıklanmaktadır. Ülkenin demografik yapısında Avrupa, Afrika, Asya, Orta Doğu kökenli yerleşik yabancı kesimlerin varlığı; meclis yapılarının Avrupa temelli örnekleriyle birebir aynı olamayacağını ve tamamen bağlantısız bir modelle belirlenemeyeceğini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca Avrupa'daki yabancılar meclisi yapılanmalarının siyaset alanı olması sebebiyle yerelde kapsayıcılığı ve birlikteliği zedelediği düşünüldüğünde; Türkiye için önemli tereddütleri beraberinde getirmektedir. Türkiye'deki yerleşik yabancıların yerel yönetimlerdeki katılımının, yerel dinamiklerinden beslenen yeni yönetsel model üzerinden kurgulanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yerleşik yabancıların gelecek kurgusu içinde mevcudiyetinin kaçınılmaz olduğu düşünüldüğünde; uluslararası, ulusal ve yerel boyutlarıyla sosyolojik ve anayasal temeldeki eksikliklerin giderilerek, yerleşik yabancıların toplumsal belirleniminin sağlanması ve yerel yönetimlerdeki varlığıyla yeni ve kontrol edilebilir yapılanmaların gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Acar, K. (2015). “Osmanlı’da Taşra Meclislerinin Mülkî ve Hukukî Görevlerinin Ayrılması”. *Journal of International Management and Social Researches*, 3 (1): 1-15.
- Adorno, T. W. (2006). *Eleştiri: Toplum Üzerine Yazılar*. (Çev. M. Y. Öner), Belge Yayınları, İstanbul.
- Akçura, Y. (2018). *Üç Tarz-ı Siyaset*. (Çev. E. Kılıç), Ötüken Yayınları, İstanbul.
- Aktoprak, E. (2010). *Bir ‘Kurucu Öteki’ Olarak: Türkiye’de Gayrimüslimler*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi İnsan Hakları Çalışma Metinleri: XVI, Ankara.
- Al, H. (2005). “Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”. V. Akyüz (Ed.). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2*. İlke Yayıncılık, İstanbul, 105-144.
- Alanya Ticaret ve Sanayi Odası (ALTSO). (2018). *Alanya Ekonomik Raporu (2018)*. ALTSO. Alanya.
- Alptekin, M. F. (2005). *Yurttaşlığın Tarihi Gelişimi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Anaver, T. (2008). “1945: Dönüm Noktasında Türkiye”. B. A. Güler (Ed.). *Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), Açıklamalı Yönetim Dizini (1940-1949)*. (Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 3) Ankara Üniversitesi Basımevi Yayınları, Ankara, S.S. 586-701.
- Aydın, T. (2009). *Türk İdare Sisteminde Yerleşik Yabancılar Yönelik Bir İdari Örgütlenme Modeli: Göçmen Ofisleri*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Aybay, R. (1998). “Teba-i Osmanî”den “T.C. Yurttaş”na Geçişin Neresindeyiz?”. A, Ünsal (Ed.). *75 Yılda Tebaa’dan Yurttaş’a Doğru*. Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Balibar, E. (1998). “İnsan Hakları” ve “Yurttaş Hakları” Eşitlik ve Özgürlüğün Modern Diyalektiği”, *Dersimiz: Yurttaşlık*. T. Ilgaz (drl.). Kesit Yayıncılık, İstanbul.
- Bauman, Z. (2000). *Postmodernlik ve Hoşnutsuzlukları*. (Çev. İ. Türkmen), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Bauman, Z. (2003). *Modernlik ve Müphemlik*. (Çev. İ. Türkmen), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Bauman, Z. (2011). *Postmodernlik*. (Çev. A. Türker), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Bauman, Z. (2012). *Akışkan Modern Dünyadan 44 Mektup*. (Çev. P. Sıral), Habitus Yayınları, İstanbul.

- Bauman, Z. (2018). *Sosyolojik Düşünmek*. (Çev. A. Yılmaz), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Bayramoğlu, S. (2007). “1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası”. B. A. Güler (Ed.). *Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), Açıklamalı Yönetim Dizini (1929-1939)*. (Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 2) Ankara Üniversitesi Basımevi Yayınları, Ankara, S.S. 21-105.
- Bielecka, A. M. (13.02.2020). Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Üyesi, Polonyalılar Kültür ve Dostluk Derneği Başkanı ve Alanya Hamdullah Emin Paşa Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Ofisi Koordinatörü Anna Maria Bielecka ile Kişisel Görüşme. Alanya Hamdullah Emin Paşa Üniversitesi, Alanya.
- Bingöl Schrijer, B. (2018). “Vatandaşlık Hakkının Kapsamı ve Egemenlik İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(1): 199-265.
- Bilgin, N. (1998). “Cumhuriyet Fikri ve Yurttaş Kimliği”. A. Ünsal (Ed.). *75 Yılda Tebaa’dan Yurttaş’a Doğru*. Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Birinci, N., Yetiş, K., Andı, F., Ülgen, E., Sağlam, N. ve Çoruk, A. Ş. (hızl). (2002). *Mükemmel Osmanlı Lügati (Ali Nazima, Faik Reşat)*. Türk Dil Kurumu Yayınları. Ankara.
- Bolat, N. (10.02.2020). Alanya Belediyesi Basın ve Halkla İlişkiler Birimi Yabancılar Meclisi Görevlisi Nimet Bolat ile Kişisel Görüşme. Alanya Belediyesi Kültür Merkezi, Alanya.
- Bozkurt, G. (1996). *Alman-İngiliz Belgelerinin ve Siyasal Gelişmelerin Işığı Altında Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu (1839-1914)*. Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Caymaz, B. (2008). *Türkiye’de Vatandaşlık Resmi İdeoloji ve Yansımaları*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Çelik, B. (1995). “Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”. *Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi Çalışmaları*, (4): 588-597.
- Çelikel, A. ve Öztekin Gelgel, G. (2012). *Yabancılar Hukuku*. Beta Yayınları, İstanbul.
- Çoban İnce, İ. ve Altun Aslan, E. (2017). “Vatandaşlık Algısının Dönüşümü: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”. *International Journal of Academic Value Studies*, 3(12): 339-353.
- Dallmayr, F. (2007). “Dünya Düzeni ve Vatandaşlık: Ulus-Devlet Ötesinde Yeni İmkanlar”, (Çev. H. Özkan). *Divan Disiplinlerarası Çalışmalar Dergisi*, 12(22): 1-25.
- Daoudov, M. (2014). “Yerel Yönetimlerin Dış Politikası ve Dış Politikada Yerel Yönetimler”, *Boğaziçi Yöneticiler Vakfı Bülteni*, 1(38): 9-13.

- Daoudov, M. (2015). “Türkiye’de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü”. Y, Bulut (Ed.), *Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 39-64.
- Dinç, G. (2012). “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Alanya Nüfusu (1831-1950)”. F. N, Koçak (Ed.), *Alanya XII. Tarih ve Kültür Sempozyumu*. Konaklı Belediyesi Kültür Yayınları, Konya, 120-135.
- Doğan, H. (10.02.2020). Alanya Belediyesi Dış İlişkiler Birimi Görevlisi Hüseyin Doğan ile Kişisel Görüşme. Alanya Belediyesi, Alanya.
- Doğan, V. ve Odabaşı, H. (2004). *Yargı Kararları Işığında Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku*. Seçkin Yayınları, Ankara.
- Doru, S. (2015). “1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi”. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 7(1): 123-132.
- Dreessen, M. (11-16.02.2020). Gladbeck Belediyesi Meclis Üyesi Müzeyyen Dreessen ile Yazılı Görüşme. Mail Üzerinden Yazılı Görüşme Gerçekleştirilmiştir, Alanya-Gladbeck.
- Dursun, D. (2005). “Cumhuriyet Döneminde Yönetim Anlayışı”. V. Akyüz (Ed.). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2*. İlke Yayıncılık, İstanbul, 97-104.
- Erat, V. (2013). “Yerleşik Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımlarında Bir Araç Olarak: Bilgi Edinme ve Dernek Hakkı”. *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(2): 277-290.
- Erdem, F. H. (2012). “Anayasal Vatandaşlık ve Yeni Anayasa”. *Liberal Düşünce Dergisi*, 17(66): 49-56.
- Erdenir, B. (2014). “Avrupa Kimliği”. Akçay, B. ve Göçmen, İ. (Ed.). *Avrupa Birliği Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar*. Seçkin Yayınları, Ankara.
- Ertürk Keskin, N. (2007). “1930: Muhalefet ve Belediyeler Yılı”. B. A. Güler (Ed.). *Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), Açıklamalı Yönetim Dizini (1929-1939)*. (Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 2) Ankara Üniversitesi Basımevi Yayınları, Ankara, S.S. 107-227.
- Ertürk Keskin, N. (2008). “1940: Savaşa Karşı Ulusal Koruma”. B. A. Güler (Ed.). *Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), Açıklamalı Yönetim Dizini (1940-1949)*. (Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 3) Ankara Üniversitesi Basımevi Yayınları, Ankara, S.S. 15-157.

- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. Birleşik Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2005). “Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti”. *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yere Yönetimler*, Cilt 1, V, Akyüz (Ed.). İlke Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2017). *Tanzimat ve Yönetişimde Modernleşme*. İşaret Yayınları, İstanbul.
- Esendemir, Ş. (2008). Türkiye’de ve Dünyada Vatandaşlık. Bileşik Yayınevi, Ankara.
- Gençoğlu, M. (2011). “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (1): 29-50.
- Güçlü, M. (1997). *XX. Yüzyılın İlk Yarısında Antalya*. Antalya Ticaret ve Sanayi Odası Kültür Yayınları, Antalya.
- Güler, B. A. (2007). “Otuzlu Yıllarda Yönetim”. B. A. Güler (Ed.). *Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), Açıklamalı Yönetim Dizini (1929-1939)*. (Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 2) Ankara Üniversitesi Basımevi Yayınları, Ankara, S.S. 1-20.
- Güllüpnar, F. (2012). “Eşitsizlik ve Toplumsal Tabakalaşma Açısından Vatandaşlık Üzerine Sosyolojik Bir Analiz”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(1): 81-109.
- Gündüz, M. ve Gündüz, F. (2002). *Yurttaşlık Bilinci*. Anı Yayıncılık, Ankara.
- Güneş, G. A. (2015). “Osmanlı Devleti’nin Gayrimüslimlere Bakışı ve Klasik Dönem Osmanlı Millet Sistemi”. *Sosyal ve Kültürel Araştırmalar Dergisi*, 1(2): 1-30.
- Gürboğa, N. (2008). “Osmanlı Taşrasında Belediye İdaresi: Alanya Belediyesi (1914-1915)”. *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 7(16): 165-185.
- Gürses, F. (2011). *Kul Tebaa Yurttaş Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Ders Kitaplarında Yurttaşlık*. Ütopya Yayınları, Ankara.
- Güzel Mumyılmaz, H. (2013). *Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Vatandaşlık (Masuniyet, Sadakat, Eşitlik, Türklük ve Türk Vatandaşlığı)*. IQ Kültür Sanat Yayınları, İstanbul.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Vadi Yayınları, Ankara.
- Gözler, K. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. Ekin Yayınları, Bursa.
- Habermas, J. (2012). “Öteki” Olmak, Öteki’yle Yaşamak. (Çev. İ. Aka), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Hacıköylü, C. (2013). “Yerel Yönetimlerde Karar Süreçlerine Katılım”. *Yerel Yönetimler*, C. Hacıköylü (Ed.), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No:2928, 132-157.
- Hacıoğlu, Ö. (2019). “Yabancı Gerçek ve Tüzel Kişilerin Ülkemizden Taşınmaz Mülkiyeti ve Sınırlı Ayni Hak Edinimleri”. *Tapu ve Kadastro Mülkiyet Dergisi*, (1): 51-56.

- Halaçoğlu, Y. (2010). *Türkiye'nin Derin Kökleri Osmanlı Kimliği ve Aşiretler*. Babıali Kültür Yayınları, İstanbul.
- İnalcık, H. (1964). "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler". *Belleten*, 28 (112): 623-690.
- İnalcık, H. (2018). *Osmanlı İmparatorluğu 1 (Toplum ve Ekonomi)*. Kronik Kitap Yayınları, İstanbul.
- İnalcık, H. ve Seyitdanlıoğlu, M. (2018). *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- İrfanoğlu, E. (11.02.2020). Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Ofisi Koordinatörü Eren İrfanoğlu ile Kişisel Görüşme. Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi Kestel Yerleşkesi Uluslararası İlişkiler Ofisi, Alanya.
- Kadioğlu, A. (2012). "Vatandaşlığın Ulustan Arındırılması: Türkiye Örneği", A. Kadioğlu (Ed.). *Vatandaşlığın Dönüşümü Üyelikten Haklar*. Metis Yayınları, İstanbul, 31-54.
- Kadioğlu, A. (2012). "Türkiye'de Vatandaşlığın Anatomisi", A. Kadioğlu (Ed.). *Vatandaşlığın Dönüşümü Üyelikten Haklar*. Metis Yayınları, İstanbul, 167-184.
- Karakoç, İ. (2012). *Hukuk Tarihinde Vatandaşlık-Yabancılık Statüsü*. Yetkin Yayınları, İzmir.
- Karaoğlu, A. (14.02.2020). Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Başkanı Abdullah Karaoğlu ile Kişisel Görüşme. Abdullah Karaoğlu'nun (Özel) İş Yeri, Alanya.
- Karpat, K. H. (2010). *Osmanlı Nüfusu 1830-1914*. (Çev. B. Tırnakçı), Timaş Yayınları, İstanbul.
- Kaya, F. (2016). "Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi" *Sosyal Bilimler Dergisi*, (48): 165-181.
- Kazıcı, Z. (2005). "Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisap Müessesesi". *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yere Yönetimler*, Cilt 1, V, Akyüz (Ed.). İlke Yayınları, İstanbul.
- Kentleşme Şurası. (2009). *Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu (Rapor No: 10)*. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı. Ankara.
- Keyman, E. F. ve İçduygu, A. (1998). "Türk Modernleşmesi ve Ulusal Kimlik Sorunu: Anayasal Vatandaşlık ve Demokratik Açılım Olasılığı". A. Ünsal (Ed.). *75 Yılda Tebaa'dan Yurttaş'a Doğru*. Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Kılıç, S. (2005). "1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa". *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 24 (37): 99-111.
- Kili, S. ve Gözübüyük, Ş. (2000). *Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze)*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

- Konya Büyükşehir Belediyesi, (2007-2012), *Konya Vilayet Salnamesi (H. 1285-1300) M. 1868-1883 Yıllıkları*. (Çev. M. Eminoğlu), Konya Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Konya.
- Konyalı, İ. H. (2011). *Alanya (Alaiye)*. Alanya Kültür, Sanat Turizm Vakfı ile Alanya Ticaret ve Sanayi Odası Yayınları, Konya.
- bk. Asıl Baskı: (1946). Yayınlayan; Alanyalı Mehmet Ali Kemaloğlu.
- Lamba, M. (2010); “Osmanlı’dan Günümüze Türk Kamu Yönetiminde Merkezîyetçilik- Adem-i Merkezîyetçilik Üzerine Bir İnceleme”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1): 131-156.
- Leca, J. (1993). “Yurttaşlık Üzerine Sorular”, (Çev. G. Koca). *Birikim Dergisi*, (55): 57-66.
- Lewis, B. (2011). *Modern Türkiye’nin Doğuşu*. (Çev. B. B. Turna), Arkadaş Yayınları, Ankara.
- Mardin, Ş. (1990). *Türkiye’de Toplum ve Siyaset (Makaleler I)*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Mardin, Ş. (1991). *Türk Modernleşmesi (Makaleler IV)*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Marshall, T. H. ve Bottomore, T. (2006). *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*. (Çev. A. Kaya), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Nomer, E. (2012). *Türk Vatandaşlık Hukuku*. Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Oktay, T. (2008). “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”. *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Ed.). Nobel Yayınları, Ankara.
- Oktay, T. (2011). *Osmanlı’da Büyükşehir Belediye Yönetimi İstanbul Şehremaneti*. Yeditepe Yayınevi Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2005). “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetimler”. *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yere Yönetimler*, Cilt 2, V, Akyüz (Ed.). İlke Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2010). *Türkiye İdare ve Teşkilat Tarihi*. Cedit Yayınları, Ankara.
- Ortaylı, İ. (2018). *Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*. Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Osmanağaoğlu, C. (2004). *Tanzimat Dönemi İtibariyle Osmanlı Tabiiyyetinin (Vatandaşlığının) Gelişimi*. Legal Yayınları, İstanbul.
- Ozulu, S. ve Kösecik, M. (2016). “Anayasal Vatandaşlık” ve Türkiye’de “Yeni Anayasa” Yapım Sürecinde Siyasi Partilerin Vatandaşlık Söylemleri”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(2): 513-537.
- Ökmen, M. ve Elma, F. (2013). *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci*. Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayınları, İstanbul.

- Önver, Ş. B. (2019). “Altıncı Daire-i Belediye ve Günümüz Belediye Hizmetleriyle Karşılaştırılması”. *Takvim-i Vekayi*, 7 (1): 37-72.
- Özbek, S. (11.02.2020). Alanya Turizm Tanıtım Vakfı (ALTAV) Genel Müdürü Seda Özbek ile Kişisel Görüşme. Alanya Belediyesi Tosmur Ek Hizmet Binası ALTAV Bürosu, Alanya.
- Özbudun, E. (1998). “Milli Mücadele ve Cumhuriyet’in Resmi Belgelerinde Yurttaşlık ve Kimlik Sorunu”. A, Ünsal (Ed.). *75 Yılda Tebaa’dan Yurttaş’a Doğru*. Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Özcan, N. (10.02.2020). Alanya Kent Konseyi Başkanı Nurhan Özcan ile Kişisel Görüşme. Alanya Kent Konseyi Yerel Gündem 21 Evi Hizmet Binası, Alanya.
- Özgişi, T. (2009). “Milliyetçilik ve Vatandaşlık Olgusunun Türk Anayasalarına Yansıması”. *Türkoloji Kültürü Dergisi*, 2(4): 83-103.
- Özgürel, G. ve Avcıkurt, C. (2018). “Yerleşik Yabancıların Türkiye Turizmine Etkileri: Marmaris İlçesi Örneği”. *Seyahat ve Otel İşletmeciliği Dergisi*, 15(1): 195-225.
- Özön, M. N. (1979). *Büyük Osmanlıca-Türkçe Sözlük*. İnkılap ve Aka Kitapevi Yayınları, İstanbul.
- Öztop, S. (2017). “Mülki İdare-Belediye İlişkileri”. H, Ateş ve M, Bıyıkoglu (Ed.). *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler*. DER Yayınları, İstanbul.
- Öztürk, N. ve Yazar, G. (2018). “Alanya Yabancılar Meclisi: Yabancıların Yerel Yönetime Katılım Örneği”. *Public and Private International Law Bulletin*, 38(2): 423-440.
- Polat, E. G. (2010). *Anayasal Vatandaşlık*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Sarıpek, D. B. (2006). “Sosyal Vatandaşlık ve Günümüzde Yaşadığı Dönüşüm Aktif Vatandaşlık (Sosyal Politika Açısından Bir Değerlendirme)”. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (2): 67-95.
- Sarıpek, D. B. (2010). “Rousseau’nun Vatandaşlık Fikirlerinin Yirminci Yüzyıl Vatandaşlık Algısıyla Karşılaştırılması”. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1): 93-103.
- Saydam, A. (2017). *Osmanlı Medeniyeti Tarihi*. Kitapevi Yayınları, İstanbul.
- Schnapper, D. (2005). *Sosyoloji Düşüncesinin Özünde Ötekiyle İlişki*. (Çev. A. Sönmezay), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Sezen, T. (2017). *Osmanlı Yer Adları*. T. C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 26, Ankara.
- Simmel, G. (2009). *Bireysellik ve Kültür*. (Çev. T. Birkan), Metis Yayınları, İstanbul.

- Sunay, C. (2002). “Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası”. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (3): 113-133.
- Şahin, M. ve Işık, E. (2011). “Osmanlı’dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30): 221-230.
- Şentop, M. (2005). “Osmanlı Yerel Yönetiminde Kadılık”. *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yere Yönetimler*, Cilt 1, V, Akyüz (Ed.). İlke Yayınları, İstanbul.
- Şit, B. (2008). “Modern Vatandaşlık Kavramına Bir Bakış”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (76): 64-82.
- Tanör, B. (2000). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*. Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Tanrıvermiş, H., Doğan, V. ve Akipek Öcal, Ş. (ed.). (2013). *Türkiye’de Tarihsel Gelişim Süreci İçinde Yabancıların Taşınmaz Edinimlerinin Analizi*. Türkiye’de Yabancıların Taşınmaz Edinimi ve Etkilerinin Değerlendirilmesi Projesi Yayını (TÜBİTAK-KAMAG Kodu: 110G020), Ankara.
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyet’in Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Temelat, N. (2011). “Ülke Anayasalarında Vatandaşlık Tanımları”. Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi. Ankara.
- Tezcan, N. (hızl.). (1997). *Atatürk’ün Yazdığı Yurttaşlık Bilgisi Kitabı*. Cumhuriyet Yayınları, İstanbul.
- Toprak, Z. (2009). “Emekli Yerleşiklerin Yerelde Kamusal Hayata Katılım İstekliliği ve Yerel Halkla İlgileri (Antalya İçin Bir Yaklaşım)”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 7(2): 99-137.
- Türkdoğan, O. (2008). *Osmanlı’dan Günümüze Türk Toplumunu*. Timaş Yayınları, İstanbul.
- Ulugöl, M. C. (2009). *Osmanlı ve Türkiye’de Vatandaşlık Kavramı, Azınlıklar Üzerinde Etkisi ve Uygulamaları*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Bilgi Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi. İstanbul.
- Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu. (2008). *Yerleşik Yabancıların Türk Toplumuna Entegrasyonu (USAK Raporları No: 08-04)*. Tübitak Katkılarıyla Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu Yayınları, Ankara.
- Ulutaş, E. (2014). “Türkiye’de Vatandaşlık ve Anayasal Süreç”. *Journal of Academic Inquiries*, 9(1): 73-102.
- Uyanık, E. (2012). “Tanzimat Dönemi’nde (1839-1876) Yönetim Yapısı”. *Türk İdare Tarihi*, E, Tural (Ed.), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No:2699, 106-122.

- Uygun, S. V. (2014). “Osmanlı’dan Günümüze Yöneten-Yönetilen Etkileşimleri Üzerine”. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(26): 297-314.
- Ünal, F. (2011). “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30): 241-248.
- Ünsal, A. (1998). “Yurttaşlık Anlayışının Gelişimi”. A, Ünsal (Ed.). *75 Yılda Tebaa’dan Yurttaş’a Doğru*. Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Üstel, F. (1999). *Yurttaşlık ve Demokrasi*. Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Voyacıoğlu, V. (2002). *Alanya*. (Çev. A. Ozil), Doğu Akdeniz Kültür ve Tarih Araştırmaları Vakfı Yayınları, Alanya.
- Yıldırım, B. ve Ayhan, B. (2019). “Küreselleşmenin Kent Yönetimlerinde Meydana Getirdiği Değişim: Yabancılar Meclisi, Alanya Örneği”. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(3): 598-618.
- Yılmaz, D. (2000). *Üniversiteler İçin Vatandaşlık Bilgisi*. Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya.
- Yontar, İ. G. (2011). *Avrupa Konseyi Kararlarında Yerleşik Yabancıların Yerel Düzeyde Seçme ve Seçilme Hakları*. Seçkin Yayınları, Ankara.
- Yörükoğlu, F. (2009); “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”. *Mevzuat Dergisi*, Sayı:135: 1-16, <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm>, (erişim tarihi:10.11.2019).
- Yüksel, A. (2004). “Alaiye Kazasının Sosyal ve Ekonomik Durumu (1868-1928)”. F. N, Koçak (Ed.). *Alanya Belediyesi Kültür, Sanat ve Turizm Vakfı Yayınları*, Alanya, 526-532.
- Zürcher, E. J. (2000). *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*. (Çev. Y.S. Gönen), İletişim Yayınları, İstanbul.

İnternet Kaynakları

- Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, “Faaliyet Raporu”.
<http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/36/Faaliyet-Raporu>, (erişim tarihi: 26.02.2020).
- Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, “Hakkımızda”.
<http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/11/Hakkimizda>, (erişim tarihi: 25.02.2020).
- Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, “Meclis Üyeleri”.
<http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/1062/Meclis-Uyeleri>, (erişim tarihi: 25.02.2020).
- Alanya Belediyesi, “T.C. Alanya Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”.
<https://www.alanya.bel.tr/Documents/StratejikPlan/2020/stratejikplan.pdf>, (erişim tarihi: 07.01.2020).

Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, “Üye Dernek ve Gruplar”.

http://alanyayabancilarmeclisi.com/Uyeler_gruplar, (erişim tarihi: 25.02.2020).

Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, “Yabancılar Meclisi Yeni Üye Şartları”.

<http://alanyayabancilarmeclisi.com/Duyuru/20/YABANCILAR-MECLISIS-YENI-UYE-KAYIT-SARTLARI>, (erişim tarihi: 25.02.2020).

Assemblée Nationale de France, “Constitution de la République Française”.

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, (erişim tarihi:08.01.2020).

Aykaç, A.C. (Çev.). “Devlet Halefiyetine İlişkin Vatansızlıktan Kaçınmaya Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 77, 2008, s.s.375-383.

<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2008-77-445>, (erişim tarihi:11.01.2020).

Aykaç, A.C. (Çev.). “Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 77, 2008, s.s.359-374. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2008-77-445>, (erişim tarihi:11.01.2020).

Bursa Kent Konseyi, “Haberler-Kent Konseyinde Yabancılar Meclisi Kuruldu”.

<http://www.bursakentkonseyi.org.tr/haberler/icerik/kent-konseyinde-yabancilar-meclisi-kuruldu-das>, (erişim tarihi: 25.12.2019).

Bursa Kent Konseyi, “Bursa Kent Konseyi Çalışma Yönetmeliği”.

<http://www.bursakentkonseyi.org.tr/mevzuat/icerik/bursa-kent-konseyi-calisma-yonergesi>, (erişim tarihi: 25.12.2019).

Bursa Kent Konseyi, “Bursa Kent Konseyi Yabancılar Meclisi”.

<http://www.bursakentkonseyi.org.tr/meclisler/icerik/bursa-kent-konseyi-yabancilar-meclisi>, (erişim tarihi: 25.12.2019).

Birleşmiş Milletler Enformasyon Merkezi (UNIC Ankara), “Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme”. http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin127.pdf, (erişim tarihi:11.01.2020).

Danıştay, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”.

<http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf>, (erişim tarihi:11.01.2020).

Deutscher Bundestag, “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland”.

<https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/grundgesetz-197094>, (erişim tarihi:08.01.2020).

Library of Congress, “Constitution Of The United States”.

<https://constitution.congress.gov/conan/constitution/>, (erişim tarihi:08.01.2020).

Luggat Osmanlıca Türkçe Sözlük, “Dar’ın kelime anlamı”. <https://www.luggat.com/>, (erişim tarihi:25.12.2019).

Mevzuat Bilgi Sistemi, “442 sayılı Köy Kanunu”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>, (erişim tarihi:30.12.2019).

Mevzuat Bilgi Sistemi, “5302 sayılı Belediye Kanunu”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>, (erişim tarihi:31.12.2019).

Mevzuat Bilgi Sistemi, “5393 sayılı Belediye Kanunu”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (erişim tarihi:31.12.2019).

Mevzuat Bilgi Sistemi, “5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5901.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Mevzuat Bilgi Sistemi, “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Mevzuat Bilgi Sistemi, “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetine Gönüllü Katılım Yönetmeliği”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9521&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=il%20%C3%B6zel>, (erişim tarihi:31.12.2019).

Mevzuat Bilgi Sistemi, “Kent Konseyi Yönetmeliği”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10687&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=kent%20kons>, (erişim tarihi:31.12.2019).

Mevzuat Bilgi Sistemi, “Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası”.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (erişim tarihi:08.01.2020).

Muharrem Balcı, “1839 Tanzimat Fermanı”.

<http://www.muhamrembalci.com/hukukdunyasi/belgeler/233.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Muharrem Balcı, “1856 Islahat Fermanı”.

<http://www.muhamrembalci.com/hukukdunyasi/belgeler/231.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

State Duma Of The Federal Assembly Of The Russian Federation, “Constitution of the Russian Federation”. <http://duma.gov.ru/legislative/documents/constitution/>, (erişim tarihi:08.01.2020).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, “403 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu”.

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11638.pdf>, (erişim tarihi: 10.01.2020).

T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, “Türkiye’de Faaliyet İzni Verilen Yabancı STK’lar”.

<https://www.siviltoplum.gov.tr/turkiyede-faaliyetine-izin-verilen-yabanci-stklar>,
(erişim tarihi:31.12.2019).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “1312 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu”.

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc006/kanuntbmmc006/kanuntbmmc00601312.pdf, (erişim tarihi:10.01.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”.

<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”.

<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi”.

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası”.

<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (erişim tarihi:10.01.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Anayasa ve İktüzük Sitesi, “1876 Kanun-i Esasi”.

<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876ilkmeterinler/1876-ilkhal-turkce.pdf>,
(erişim tarihi:10.01.2020).

EK 1- Alanya Belediyesi'ne Yöneltilen Sorular

AMAÇ: Belediye ve yabancılar meclisi arasındaki ilişkinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Ayrıca belediyenin, diğer yerel topluluklar ve yönetsel kademelerle yabancılar meclisinin etkileşiminde hangi konumda bulunduğu belirlenmesi, dolayısıyla yabancılar meclisinin yerel yönetsel etkileşimin aktarılması amaçlanmıştır.

- 1) ABYM ve yerleşik yabancılarla ilgili düşünceleriniz nedir?
- 2) ABYM'nin kuruluş gerekçesi ve yasal dayanağı nedir?
- 3) ABYM'nin yönetsel, ekonomik ve toplumsal anlamda kente sunduğu avantajlı ve dezavantajlı konular nelerdir?
- 4) Yabancılar Meclisi, yönetsel anlamda hangi yerel yönetim birimi çatısında yer almaktadır?
- 5) Yabancılar Meclisi, belediye yönetimindeki yönetsel hiyerarşi içinde nasıl bir konumda bulunmaktadır? Hangi birim çatısı altında yer almaktadır?
- 6) ABYM'ye belediye bünyesinde ayrı bir bütçe ayrılmakta mıdır? Yabancılar meclisinin faaliyetlerinde, belediye yönetimi hangi mali kaynaklarla desteklemektedir?
- 7) ABYM'de alınan kararların belediyeye karşı bir yaptırım gücü var mıdır?
- 8) ABYM bünyesinde alınan kararlar uygulanmak üzere hangi süreçlerden geçmektedir?
- 9) Yabancılar meclisiyle ilgili belde sakinlerinin ve STK'ların, tepki ve taleplerini nasıl değerlendiriyorsunuz?
- 10) Yabancılar meclisinin ve yerleşik yabancıların yönetsel alanlara katılımı, kentteki diğer dezavantajlı kesimlerin yerel yönetimlere katılımını nasıl etkilemektedir?
- 11) Yabancılar meclisinin diğer yerel yönetim kademeleri (kent konseyi, STK, üniversiteler) ve halkla iletişimi konusunda belediye yönetimi nasıl etkinlik göstermektedir?
- 12) Alanya Belediyesi, kent konseyi ve yabancılar meclisi arasındaki iletişimde etkinlik göstermekte midir? Bu konuda nasıl bir tutum sergilemektedir?
- 13) Belediyenin, yabancılar meclisinin STK ve diğer toplumsal kesimlerle etkileşimi üzerine ne gibi görevleri bulunmaktadır?
- 14) Alanya Belediyesi, belediye meclisi ve belediye encümeni ile ABYM arasında nasıl bir ilişki bulunmaktadır? Herhangi bir hiyerarşik ilişki oluşturulmuş mudur?
- 15) Yerleşik yabancılar ve yabancılar meclisi ile ilgili kaymakamlığın görev alanına giren konularda belediye ve kaymakamlık arasında yönetsel olarak nasıl bir diyalog kanalı geliştirilmiştir?

- 16) Belediye yönetimi, yabancılar meclisinin merkezi yönetimle ilişkilerinde nasıl bir rol üstlenmektedir?
- 17) Belediye yönetimi, yabancılar meclisinin uluslararası ilişkilerinde nasıl bir rol üstlenmektedir?
- 18) Yabancılar meclisinin, ulusal ve uluslararası alanda Alanya'ya katkıları neler olmuştur?

- **Hüseyin DOĞAN ile Kişisel Görüşme.**



EK 2- Gladbeck Belediye Meclisi'ne Yöneltilen Sorular

AMAÇ: Alanya Belediyesi'nin, yabancılar meclisi yapılanması için örnek aldığı Gladbeck Yabancılar Meclisi'nin, mevcut yapılanmasının ve ABYM yapılanması ile benzerliklerinin ve farklılıklarının ortaya konulması amaçlanmıştır.

- 1) Yerleşik yabancı kavramını nasıl değerlendiriyorsunuz? Size göre ve yaşadığınız şehirde yerleşik yabancı kavramının kapsamı ve sınırlılıkları nelerdir?
- 2) Avrupa'da ve özellikle yaşadığınız şehirdeki yerleşik yabancıların yerel yönetimlere katılım gösterebileceği örgütlenmeler nelerdir?
- 3) Avrupa genelindeki ve yaşadığınız şehirdeki yerleşik yabancıların istişari (danışma) kurulu niteliğindeki, yabancılar meclisi gibi örgütlenmeler var mıdır? Varsa bu tarz örgütlenmelere örnek verebilir misiniz?
- 4) Yaşadığınız şehirdeki yerleşik yabancıların, katılım gösterdiği yerel örgütlenmelerin yasal dayanağı nedir?
- 5) Yabancı danışma meclisi benzeri örgütlenmelerin üyeleri nasıl belirlenmektedir? Üyelik hangi durumlarda sona ermektedir?
- 6) Avrupa ve özellikle yaşadığınız şehirdeki yabancılar meclisi ve benzeri örgütlenmelerin çalışma usul ve esasları nelerdir?
- 7) Avrupa ve özellikle yaşadığınız şehirdeki yabancılar meclisi ve benzeri örgütlenmelerin faaliyetleri nelerdir?
- 8) Alanya'daki yerleşik yabancılar ve ABYM ile ilgili düşünceleriniz nedir?
- 9) ABYM'nin, Alanya'nın dünyada ve Avrupa'da tanınırlığına yönelik sundukları katkı ve kazanımları nasıl değerlendirirsiniz?
- 10) ABYM oluşumundan, Türkiye'nin Avrupa Birliği politikası kapsamında yararlanılmasının mümkün olduğunu düşünüyor musunuz? Bu durumu nasıl değerlendiriyorsunuz?
- 11) ABYM ile Avrupa'daki ve özellikle yaşadığınız şehirlerdeki yerleşik yabancıların dahil olduğu yönetsel örgütlenmeler arasındaki farklar ve benzerlikler nelerdir?

- **Müzeyyen DREESSEN ile Yazılı Görüşme.**

EK 3- Alanya Kent Konseyi'ne Yöneltilen Soruları

AMAÇ: ABYM ve yerleşik yabancılar ile Alanya Kent Konseyi arasındaki yönetsel ilişkinin belirlenmesi amaçlanmıştır.

- 1) ABYM'nin kent konseyi ve Alanya'ya katkısını nasıl değerlendiriyorsunuz?
- 2) ABYM, kent konseyi çatısı altındaki bir yapılanma mıdır? Farklı yönetsel teşkilat içindeyse yabancılar meclisinin mevcut yapılanmasını nasıl değerlendiriyorsunuz?
- 3) ABYM ile kent konseyi arasında yönetsel ilişkilerinde hiyerarşik bir bağ bulunmakta mıdır?
- 4) ABYM kent konseyi çalışmalarına katılıyor mu? Katılıyorsa bu katılım nasıl gerçekleşmektedir?
- 5) Kentteki yerleşik yabancılar, yabancılar meclisi bünyesinde değil de bireysel olarak kent konseyinin çalışmalarına katılım gösteriyorlar mı? Alt meclislerde yer alıyorlar mı?
- 6) Yabancılar meclisinin varlığı kent konseyi çatısı altında diğer dezavantajlı kesimlerin, alt meclis yapılarına katılımını arttırmaya yönelik bir katkı sunmakta mıdır?
- 7) Kent konseyi ve yabancılar meclisi arasındaki faaliyetlerde nasıl bir birliktelik sağlanmaktadır?
- 8) Yabancılar meclisinin doğrudan kent konseyinden talepleri var mıdır? Varsa bu talepler nelerdir?
- 9) Yerleşik yabancılar kendileri ilgilendiren konular haricindeki konularla ilgili istek ve katılım göstermekte midir?

- **Nurhan ÖZCAN ile Kişisel Görüşme.**

EK 4- Sivil Toplum Kuruluşlarına Yöneltilen Sorular

AMAÇ: ABYM ile STK ilişkisinin belirlenmesi ve STK veya yerel meclis olarak örgütlenme arasındaki avantaj-dezavantajların belirlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca yabancılar meclisinde yer alan ve almayan STK'lar arasındaki yönetsel alana katılım ilişkilerinde farklılıkların-benzerliklerin belirlenmesi amaçlanmıştır.

- 1) Yerleşik yabancıların STK şeklinde örgütlenmeleri, yerel yönetimlere katılım noktasında nasıl bir etki oluşturmaktadır?
- 2) Yerel düzeyde katılım için STK düzeyinde bir örgütlenme ile yerel meclis düzeyinde bir örgütlenmenin farkı, önemi, avantaj ve dezavantajları nedir?
- 3) STK'lar, ABYM'ye katılım gerçekleştirmekte midir?
- 4) ABYM ile STK'lar arasında nasıl bir iletişim sağlanmaktadır?
- 5) STK'lar, yabancılar meclisinin varlığına ve faaliyetlerine nasıl katkı sunmaktadır?
- 6) STK'ların, yabancılar meclisi faaliyetlerini desteklemesi ya da desteklememesi nasıl sonuçlar doğuracaktır?

- **Anna Maria BİELECKA ile Kişisel Görüşme.**
- **Seda ÖZBEK ile Yazılı ve Kişisel Görüşme.**

EK 5- Üniversitelerdeki Görevlilere Yöneltilen Sorular

AMAÇ: ABYM ile üniversiteler arasındaki etkileşimin ve bu etkileşimin her iki kesime ve kente sundukları kazanımların belirlenmesi amaçlanmıştır. Yabancı uyruklu öğrencilerin, yabancılar meclisindeki temsil ediminin belirlenmesi ve yabancıların yerleşiklik ilişkisinin bu açıdan değerlendirilmesi; yerleşik yabancılar ve yabancı uyruklu öğrencilerin etkileşiminin değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

- 1) Yerleşik yabancıların ve ABYM'nin üniversiteye katkısı hangi yönde olmuştur? Bu durumu nasıl değerlendiriyorsunuz?
- 2) Üniversitenin, yerleşik yabancılar ve yabancılar meclisinin çalışmalarında kentteki gelişimi üzerine ne gibi katkıları olmuştur?
- 3) Üniversiteler, yabancılar meclisinin oluşumunu ve gelişimini nasıl etkilemektedir?
- 4) Üniversitelerdeki yabancı uyruklu öğrenciler, ABYM'de temsil ediliyor mu?
- 5) Yabancı uyruklu öğrenciler, yabancılar meclisinde temsil ediliyorsa, temsilcileri nasıl belirlenmektedir? Temsil edecek kişide ne gibi özellikler aranmaktadır?
- 6) ABYM ile üniversiteler arasında nasıl bir yönetsel iş birliği gerçekleşmektedir?
- 7) ABYM ile üniversiteler arasında hangi alanlarda (konularda) iş birliği gerçekleşmektedir?
- 8) ABYM ile üniversiteler arasındaki ortak program ve projelerine örnekler verebilir misiniz?

- **Anna Maria BİELECKA ve Eren İRFANOĞLU ile Kişisel Görüşme.**

EK 6- Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'ne Yöneltilen Sorular

AMAÇ: Yerleşik yabancıların ve ABYM'nin yerel, ulusal ve uluslararası ilişkilerinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca yerleşik yabancıların yerel katılımına yönelik çalışmanın, alan araştırmasındaki bilgi ve verilerle teyit edilmesi ve karşılaştırılması amaçlanmıştır.

- 1) ABYM ne zaman ve nasıl kurulmuştur?
- 2) Yerleşik yabancıların kentte temsil edilmelerine ilişkin teklif yerleşik yabancılardan mı gelmiştir? Yoksa kent yönetiminin hizmet ihtiyacı öngörüsü çerçevesinde mi gerçekleşmiştir?
- 3) ABYM'nin çalışma esasları ve faaliyetleri nedir?
- 4) ABYM'ye katılımın kriterleri ve usulü nedir? Üyeliği sona erdiren haller nelerdir?
- 5) ABYM kuruluş gerekçesi ve yasal dayanağı nedir? İlk kuruluş gerekçesiyle günümüzdeki konumu arasında nasıl bir değişim vardır?
- 6) Kente yeni yerleşmiş yabancıların takibi nasıl sağlanmaktadır? Yeni yerleşenler, meclisin faaliyetlerinden nasıl haberdar olmaktadır?
- 7) ABYM, yerleşik yabancılarla ilgili yasal uyuşmazlıklardan kaynaklanan problemlerin çözümünde nasıl bir rol oynamaktadır?
- 8) ABYM'nin belediye yönetiminden talepleri nedir? Belediye yönetimiyle iletişim nasıl sağlanmaktadır?
- 9) ABYM olmak istediği bir konumda mı yer almaktadır, yoksa geliştirilebilir bir yapı mı öngörülmüyor?
- 10) ABYM'de alınan kararların bağlayıcılığı var mıdır? Kararların bağlayıcılık seviyesi nedir?
- 11) ABYM'de alınan kararlar nasıl uygulanmaktadır?
- 12) ABYM'nin kendine ait bütçesi var mıdır? Meclisin çalışmalarındaki maliyetler hangi kaynaklardan ve nasıl karşılanmaktadır?
- 13) ABYM'nin varlığı, kentteki diğer belde sakinleri tarafından nasıl karşılanmaktadır?
- 14) ABYM kentteki diğer dezavantajlı kesimlerin sorunlarıyla ilgili çalışmalarda yer almakta mıdır?
- 15) ABYM hiyerarşik olarak kent konseyi çatısı altında mı yoksa belediye çatısı altında mı örgütlenmektedir? Belirli bir kurum çatısı altındaysa hangi birime bağlıdır?
- 16) ABYM'nin kent konseyi çatısı altında yer almıyorsa bu durumun gerekçesi nedir?
- 17) ABYM kent konseyindeki diğer meclis faaliyetlerine katılım göstermekte midir?
- 18) ABYM yapılanması kent konseyinin diğer alt meclislerinde nasıl değerlendirilmektedir?

- 19) ABYM ile STK'lar arasında nasıl bir ilişki bulunmaktadır?
- 20) Yerleşik yabancıların bulunduğu STK'lar ve belde sakinlerinin oluşturduğu STK'ların, yabancılar meclisi çalışmalarına katılımı ve katkısı nasıl şekillenmektedir?
- 21) Yabancılar meclisinde, kentteki üniversitelerdeki yabancı uyruklu öğrencilerin temsilcileri de yer almakta mıdır?
- 22) Üniversitelerdeki yabancı uyruklu öğrencilerin ABYM'ye katılımı hangi kriterlere göre ve nasıl belirlenmektedir?
- 23) Üniversitelerin ve yabancı uyruklu öğrencilerin, ABYM'ye katkısı hangi alanlarda olmaktadır? Örnek verebilir misiniz?
- 24) Üniversiteler ve ABYM ile çalışma ortaklıkları nasıl sağlanmaktadır? Ortak program ve proje birlikteliği nasıl belirlenmektedir?
- 25) ABYM'nin yerel yönetim birimleriyle ve toplumsal kesimlerle ilişkileri nasıl koordine edilmektedir?
- 26) ABYM, merkezi yönetimin diğer yönetsel kademeleriyle hiyerarşik bir etkileşim sağlamakta mıdır? Sağlıyorsa nasıl bir ilişki kurulmaktadır?
- 27) ABYM ile merkezi ve yerel yönetimler arasında nasıl bir diyalog sağlanmaktadır?
- 28) ABYM'nin merkezi yönetim birimleriyle gerçekleştirdiği ilişkiler, belediye yönetimine ne gibi kazançlar sağlamaktadır?
- 29) ABYM, Alanya'ya ekonomik, toplumsal ve yönetsel anlamda nasıl bir kazanım sağlamıştır? Yabancılar meclisinin kente sunduğu olumlu ve olumsuz kazanımlar nedir?
- 30) ABYM'nin uluslararası örgütlenmeler ve yönetimlerle ilişkileri nedir?
- 31) ABYM, Alanya'nın uluslararası tanınırlığı noktasında nasıl bir katkı oluşturmaktadır?
- 32) ABYM'nin AB politikaları noktasında çalışmaları nedir?
- 33) ABYM'nin AB'ye girme konusuyla ilgili düşünce ve çabası nedir?
- 34) ABYM, Alanya'daki yerel yönetimlerin ulusal ve uluslararası tanınırlığı üzerine nasıl bir katkı sağlamaktadır?
- 35) Ulusal ve uluslararası yönetsel kademelerle iletişim noktasında ve yerel yönetimlere katılım üzerine, yerleşik yabancıların ABYM'ye desteği nasıl oluşmaktadır?

- **Abdullah KARAOĞLU ve Nimet BOLAT ile Kişisel Görüşme.**

Ö Z G E Ç M İ Ş

Adı ve SOYADI	Burak YILDIRIM
Doğum Yeri-Tarihi	Alanya-09.09.1994
EĞİTİM DURUMU	
Mezun Olduğu Lise	Alanya Lisesi
Lisans Diploması	Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Antalya.
Yüksek Lisans Diploması	Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Antalya.
Tez/ Dönem Projesi Konusu	Tanzimat'tan Günümüze Yerleşik Yabancıların Türk Yerel Yönetim Teşkilatı İçerisindeki Yeri: Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Örneği
Yabancı Dil / Diller	İngilizce
BİLİMSEL FAALİYETLER	
Alanya INTERNATIONAL LOCAL GOVERNMENTS SYMPOSIUM. Alanya, 1-3 Kasım 2018. Katılım Nedeni: Bildiri Yazarı-Bildiri Sunumu. Bildiri Metni: Yıldırım, B. ve Ayhan, B. (2018). “Küreselleşmenin Kent Yönetiminde Meydana Getirdiği Değişim: Alanya Yabancılar Meclisi”. M. Mecek, B. Parlak ve E. Atasoy (Ed.). <i>Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları</i>. Nobel Yayınları, Anlara, 755-769. Makaleler: Yıldırım, B. ve Ayhan, B. (2019). “Küreselleşmenin Kent Yönetimlerinde Meydana Getirdiği Değişim: Yabancılar Meclisi, Alanya Örneği”. <i>Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi</i>, 2(3): 598-618.	
E-Posta	burak20130403083@gmail.com