

GAV PERSPEKTIF

DIASPORA POLİTİKALARINA DAİR

Türkiye İçin Öneriler – 1

SİYASİ VE SİVİL HAKLAR

Editör: Mehmet Köse

GAV Perspektif Yayınları®, 2023
© Göç Araştırmaları Vakfı İktisadi İşletmesi
Sertifika No.: 43715

GAV PERSPEKTİF

Hacettepe Mah. Fener
Sk. No: 5 06230
Altındağ Ankara/Türkiye

+90 (312) 473 79 11

gavperspektif.com
bilgi@gavperspektif.com
siparis@gavperspektif.com

 @gavperspektif
 @gavperspektif

GAV Perspektif Yayınları - 28
ISBN: 978-605-71985-8-7
Karton Kapak

Editör
Mehmet Köse

Musahhah
Seda Çelikkaya

Kapak
Yayın Kurulu

Dizgi
Tarkan Kara

1. Baskı
Mart 2023
Ankara

Baskı
Yayın Matbaacılık Ticaret İşletmesi • Sertifika No:
Ankara

© Kitabın tüm yayın hakları GAV Perspektif Yayınları'na aittir. Tanıtım amacıyla, kaynak göstermek şartıyla yapılacak sınırlı alıntılar dışında, yayıncının yazılı izni olmaksızın hiçbir elektronik veya mekanik araçla çoğaltılamaz. Eser sahiplerinin manevi ve mali hakları saklıdır

DIASPORA POLİTİKALARINA DAİR
Türkiye İçin Öneriler – 1
SIYASİ VE SİVİL HAKLAR

Editör
Mehmet Köse

ÖN SÖZ

Teritoryal ulus devletlerin, küresel siyasal sistemin ana aktörü olarak kabul edildiği son birkaç yüzyıl, sınır ötesi toplulukların yani diasporaların yaygınlaşmasına da yol açan önemli siyasal değişim dönemi olarak kabul edilebilir. Modern dönem diasporalar, bir anlamda ulus devletlerin hem ev sahibi ülkenin ulus tanımlama ve inşa yaklaşımları çerçevesinde hem de köken ülkenin teritoryal olarak millî kimliği paylaştığı toplulukları kapsama alamaması dolayısıyla modern ulus-devlet sisteminin aykırı unsurlarıdır. Öyle ki bu aykırı unsurlar, diaspora politikaları bağlamında tüm teritoryal ulus-devletler bakımından kabul edilmiş ve politikalarının önemli bir parçası olmuştur.

On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında artan transatlantik göçler, özellikle İtalya ve Almanya'da diaspora politikalarının ilk emarelerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Başkentlerde merkezî kurumlar oluşturulmuş, dinî ve kültürel kimliği muhafazası için kaynaklar ayrılmış, öğretmen ve din görevlileri desteklenmiştir. Osmanlı Devleti de aynı dönemlerde Amerika kıtasına artan göçlerle orada oluşan topluluğa hem konsolosluk hizmetleri ulaştırmada hem de dinî ve kültürel faaliyetlere destek olma bağlamında adımlar atmıştır. Hatta Amerika'da yaygınlaşan ayrımcılığa karşı memlekete geri dönüşü teşvik etmiş ve ihtiyacı olanlara yol destekleri de sunmuştur.

Yirminci yüzyılda ulus devletleşme süreci hızlanmış ve bu dönemde diaspora politikaları artmaya, çeşitlenmeye ve kurum-sallaşmaya başlamıştır. Birinci Dünya Savaşı sonrası imparatorlukların yerlerini teritoryal devletlere bırakması, İkinci Dünya Savaşı sonrası sömürgelerin bağımsız devletler olarak dünya sahnesinde yer alması ve Soğuk Savaş sonrası Doğu Bloku ülkelerinin bağımsız devletler arasına katılması; diasporaları ve diaspora politikalarını da etkilemiştir. Devletler diasporalarına yönelik kamu sistemi içerisinde politika üretecek ve programlar yürütecek kurumlar kurmaya başlamışlardır. 1980 öncesi sınırlı sayıda olan bu kurumlar, son yıllarda oldukça yaygınlaşmıştır ve neredeyse BM üyesi ülkelerin önemli bir kısmı diaspora politikasına sahiptir.

Diaspora politikalarını sadece diaspora ile ilgili bir kuruma sahip olmak olarak anlamamak gerekir. Bu tarz kurumsal yapılar çok ciddi kabul görmüş ve devletlerin yarıdan fazlası bakanlık, müsteşarlık, başkanlık, genel müdürlük gibi farklı tüzel kapasitelerde diaspora kurumu kurmuşlardır. Ancak ana dil, kültür, din, sosyal güvenlik, ekonomi, askerlik, vatandaşlık ve seçimlere katılım gibi alanlarda adımlar atılmış ve uygulamalar geliştirilmiştir. Türkiye de İkinci Dünya Savaşı sonrasında artan iş gücü göçü ile beraber kalıcılaşan ve kurumsallaşan diasporaya sahip olurken çeşitli alanlarda diasporaya yönelik politikalar geliştirmiştir.

Bu çalışma, Türkiye'nin diaspora politikalarına dair öneriler ortaya koymayı hedefleyen serinin ilk ürünü olarak karşınıza çıkmaktadır. Bu ilk çalışmada siyasi ve sivil hakları merkeze alan politikaların analiz edileceği makalelere yer verilmiştir. Serinin gelecek kitaplarında eğitim, sosyal politika, ana dil gibi tematik konular da ele alınmaya devam edilecektir.

Bu kitabın ilk dört makalesinde siyasal katılım bağlamında seçme hakkı, temsil imkânı ve siyasi partilerin sınır ötesi yapılanmaları ele alınacaktır. Türk diasporasında ana vatanda siyasal katılım talebi kitlesel dış göçün ilk yıllarından beri gündemde yer almıştır. Siyasal katılım hakkının temel unsurlarından olan seçme hakkı, uzun yıllar sonra ancak 2014 yılında uygulamaya konulmuştur. Seçme hakkının uygulanması ve bu hakkın kullanımı, küresel diaspora örnekleriyle kıyaslandığında önde gelen uygulamalardandır. Ancak seçme hakkının etkin kullanımı süreklilik arz eden iyileştirmeler ve uygulamalar gerektirmektedir. İkinci makalede ise yurt dışında kullanılan oyların diasporanın siyasal alanda beklentilerine en uygun nasıl cevap verebileceği tartışılmaktadır. Yurt dışında kullanılan oylar ile doğrudan kendi temsilcilerini seçme hakkının analiz edildiği bu makalede diaspora siyasal katılımı açısından önemli bir eksikliğe dokunulmaktadır. Üçüncü makalede ise parlamentolarda diaspora gündeminin kurumsallaşması örneklerinden yola çıkılarak diaspora ihtisas komisyonu önerisi tartışılmaktadır. Siyasal katılımın temel aktörü olan siyasi partilerin bu süreçte etkinliğinin sağlanması için atılması gereken adımların dünya örnekleriyle birlikte analiz edildiği makale ise dördüncü çalışmadır.

Bu kitaptaki ikinci grup makaleler ise sivil hak ve sorumluluklara odaklanmaktadır. Ulus devletlerin ilk oluştuğu yılların aksine diasporaların çoğaldığı bu dönemde çoklu vatandaşlıklar yaygınlaşan bir pratik olmuştur. Beşinci makalede çifte vatandaşlık uygulamaları ve Türk diasporasına etkisinin analiz edilerek diaspora ile sivil bağın muhafazasına yönelik arayışlar tartışılmaktadır. Katı vatandaşlık uygulamalarının ortaya çıkardığı Mavi Kart benzeri yarı vatandaşlık uygulamalarının incelendiği altıncı makale, diasporanın sivil bağlarını geliştirecek alternatif önerileri tartışmaya açmaktadır. Son makale ise diasporanın erkek üyelerini yakından ilgilendiren bir anayasal sorumluluk olan

askerlik yükümlülüğünün yerine getirilmesinde yeni önerileri tartışmaktadır.

Bu alanda en azından bizim bilgimiz dâhilinde ilk örneği oluşturan politika makalelerinden oluşan bu kitabın Türkiye'nin diaspora politikalarının gelişimine ve açılımına katkı sağlayacağını umarak bu çalışmaya emeğini katan çalışma arkadaşlarıma teşekkür ediyorum.

Mehmet Köse, Ankara, 2023

İÇİNDEKİLER

Ön Söz	v
Diaspora Seçme Hakkının Etkin Kullanımı	
Mehmet Köse & Necati Anaz.....	1
Diasporanın Siyasi Temsili: Yurt Dışı Seçim Çevresi	
Necati Anaz & Mehmet Köse.....	23
TBMM İhtisas Komisyonları ve Diaspora	
Ayşe Yedekçi-Schelhaas	45
Siyasi Partiler ve Diaspora Yapılanması	
Mehmet Köse	63
Vatandaşlık Rejiminde Paradigma Değişimi: Çifte Vatandaşlık ve Türk Diasporası	
Fatma Bilim.....	79
Yarı Vatandaşlık Uygulamaları Çerçevesinde Mavi Kart ve Ötesi	
Can Aygül	99
Askerlik Hizmeti ve Türk Diasporası	
Hüseyin Gündoğar & Ebubekir Tavacı.....	117

DİASPORA SEÇME HAKKININ ETKİN KULLANIMI

Mehmet Köse & Necati Anaz

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda oy birliğiyle kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1948), seçme hakkının temel bir insan hakkı olduğunu 21'inci maddesiyle¹ hukuki güvence altına almıştır. Seçme hakkı, devletlerin vatandaşlarına sunduğu “siyasi katılım” hakkının temel bir parçasıdır. Bu hak; yurttaşlara yönetime dâhil olma, bireylerin ve grupların tercihlerini doğrudan veya temsili olarak hükûmetlerin dikkatine sunma sürecinin ana unsurudur. İlgili madde, yurttaşların seçimlere katılımını bir insan hakkı olarak sayarken aynı zamanda katılım sürecinin eşit, gizli oylama ve şeffaf sayım noktasına da vurgu yaparak seçme hakkının etkin kullanımının altını çizmektedir. Seçimlerin kendi başına var olması, bu temel insan hakkı-

1 Her şahıs, doğrudan doğruya veya serbestçe seçilmiş temsilciler vasıtasıyla, memleketin kamu işleri yönetimine katılmak hakkını haizdir. Her şahıs memleketin kamu hizmetlerine eşitlikle girme hakkını haizdir. Halkın iradesi kamu otoritesinin esasıdır; bu irade, gizli şekilde veya serbestliği sağlayacak muadil bir usul ile cereyan edecek, genel ve eşit oy verme yoluyla yapılacak olan devri ve dürist seçimlerle ifade edilir.

nın kullanımının etkinliği adına çok şey ifade etmemektedir. Bu hakkın etkin kullanımı, yurttaşlara ulusal sınırlar gözetilmeksizin verilmesiyle ancak bir anlam ifade edeceği yine ilgili maddeye dayandırılan bir yorumlama olmaktadır. Herve Andres (2009), yurt dışında yaşayan vatandaşların kendi ülkelerinde seçimlere katılımını bu manada İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin sunduğu temel hakların bir unsuru olarak yorumlamaktadır. Dolayısıyla yurt dışından ulusal seçimlere katılma, evrensel bir insan hakkı hükmünde ve “egemenlik hakkı” tartışmasının üzerinden değerlendirilmektedir.

Seçme hakkı, ulus devletlerin yurttaşları için siyasi katılımı önemsemesi ve devletlerin birer birer demokratikleşme sürecine girmesiyle yaygınlaşmaya başlamıştır. Önce ulusal sınırlar içerisinde kadın-erkek her yurttaşın seçme ve seçilme haklarının temini süreci olgunlaşırken bazı devletler, yurt dışında yaşayan vatandaşlarının seçme ve seçilme haklarının pratiğe dönüştürülmesi için adımlar atmaya başlamışlardır. İlk olarak yurt dışında göreve giden askerlerin ulusal seçimlere katılma hakkının tanınmasıyla başlayan süreç, bugün 150'den fazla ülkenin diasporasına seçme hakkının verilmesiyle daha da yaygınlaşarak devam etmiştir (Anaz - Köse, 2022). Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu seçimlerine nerede yaşadıklarına bakılmaksızın katılması seçme hakkının ekstra-teritoryal norma dönüşmesini daha da kolaylaştırmıştır (Laguerre, 2013).

Yurt dışında yaşayan vatandaşların ulusal seçimlere katılmasını bir insan hakkı boyutunun olmasının dışında devletlerin demokratikleşmesi ve ulus-ötesi unsurlarıyla sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasi bağlar kurmasının bir parçası olarak da değerlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle uluslaşmasını geç

tamamlayan ve demokratikleşmeye yeni başlayan ülkeler için yurt dışında yaşayan vatandaşların ana vatan siyasi katılımı kurucu bir durum arz etmektedir. Örneğin, Arap Baharı ortamında demokratikleşme sürecine Tunus diasporasının katılımı ülke demokrasisi açısından yapıcı bulunmuş ve Tunus diasporasını parlamentoda doğrudan temsil edecek temsilciler seçilmiştir. Yine, uluslaşma sürecinde diasporanın doğrudan desteğini almak maksadıyla geliştirilen yurt dışından temsilci seçmek Hırvatistan için önemli bulunmuştur (Anaz - Köse, 2021). Her devlet doğrudan diaspora temsilcisini parlamentosuna dâhil etmese de birçok ülke, yurt dışında yaşayan vatandaşlarıyla yurttaşlık bağlarını devam ettirebilmek için siyasi katılım meselesini önemsemiş ve bu hususta hukuksal ve kurumsal adımlar atmıştır. Türkiye de bu minvalde son yarım asırda büyüyen yurt dışı nüfusu ve gelişen diasporası ile bağlarını güçlendirmek, anayasal hak olan seçme hakkının ifasına imkân sağlamak ve demokratik katılım zeminini geliştirmek üzere üç milyondan fazla yurt dışında kayıtlı seçmenine yurt dışında oy kullanma hakkını sağlamıştır. Ancak seçme hakkının sınır ötesine taşınması kendi başına bu hakkın etkin kullanımını beraberinde getirmemiştir. Türkiye özelinde değerlendirildiğinde Türk diasporasının ana vatan seçimlerine katılım süreci hem epey bir gecikmeye uğramış hem de pratiğe dönüşmesi zorlaştırılmıştır. İlk yurt dışından oy kullanma tartışmalarının çok partili hayata geçişle beraber başladığı bilinse de (Anaz - Köse, 2020) sandığın yurt dışında yaşayan vatandaşlara sunulması ilk defa 2014 yılında mümkün olabilmiştir. Gümrüklerde oy kullanabilmek için Türkiye'ye gelinmesi gerektiğinden 1987 yılında gümrüklerde uygulanmaya başlanan oy kullanma sürecinin “yurt dışından oy kullanımı” olarak değerlendirilmesi uygun değildir (Anaz - Köse, 2020).

Seçme Hakkına Dair Düzenlemeler ve Tartışmalar

Seçme hakkının kullanımı, çok basit anlamda sandığa gidip oy kullanmak olarak görülmektedir. Ancak bu hakkın kullanımı, seçmen tanımı ile başlayan oy sayımı ve sayılan oyların dağılımına kadar uzayan uzun ve her aşamasının birçok detayı içerdiği bir süreçtir. Sürecin ilk adımı, *seçmenlerin kimlerden oluştuğu ve bu seçmenlerin listelere kaydolabilmesiyle* başlamaktadır. İkinci aşama, *sandığa erişim ve oyların serbestçe kullanılabilmesidir*. Üçüncü aşama ise *oyların güvenilir bir şekilde sayılmasıdır*. Son aşama ise *kullanılan oyların nasıl dağıtılacağı* hususudur. Ana hatlarıyla ortaya konulan bu süreçler üzerinden Türk diasporasının seçme hakkı ve bu hakkın etkin kullanımı bu politika notunun konusunu teşkil etmektedir.²

Yurt Dışı Seçmenlerin Kütüklere Kaydının Düzenlenmesi

Seçimlerde oy kullanabilmenin ilk aşaması, seçmen kütüğüne kaydolabilmektir. Seçim kanunu, kimlerin oy kullanabileceğini ve seçmen listelerine kaydolabileceğini düzenlemektedir. Yurt dışında mukim vatandaşların seçmen olarak tanımlanması ve seçmen kütüğüne kaydolmasına imkân tanınması, ilk defa çok partili hayata geçiş sürecinde yapılan kapsamlı seçim kanunu değişikliğiyle mümkün olmuştur. Yurt dışına kitlesel iş gücü göçünün artışıyla oy kullanma taleplerinin artması, seçmen listelerinde yurt dışındaki vatandaşların da yer almasına yönelik adımların atılmasını gündeme getirmiştir. Yerli ve yabancı uz-

2 Yazarlar bu çalışmada "Diaspora Seçim Coğrafyası: Anavatan'da Türk Diasporasının Siyasal Katılım Serencamı" isimli çalışmalarından ziyadesiyle yararlanmıştr.

manların içinde olduğu bir bilim heyetinin hazırladığı rapora göre 1950 yılında çıkartılan seçim kanunu, geçmiş seçim düzenlemelerinin aksine yurt dışında ikamet edenlerin de seçmen listesine kaydolabilmesini düzenlemiştir. Yurt dışında yaşayan vatandaşların talep etmesi hâlinde son ikametgâh adreslerinde veya tayin ettikleri bir adreste kütüğe kaydolabilecekleri kanuna derç edilmiştir. 1950 yılında Bilim Heyetine hazırlatılan kanun, dünyanın gelişmiş seçim uygulama örneklerini yakalama amacıyla hazırlanmıştır (Anaz - Köse, 2020). Pasaport edinmenin de serbest olmadığı bu dönemde zaten yurt dışında yaşayan vatandaşların sayısı çok sınırlıydı. 1961 yılında yasalaşan ve değişikliklerle günümüze kadar yürürlükte olmaya devam eden Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri hakkında 298 Sayılı Kanun'da da yabancı memleketlerde bulunan Türk vatandaşlarından seçmen yeterliğine sahip olanların istekleri üzerine tayin ettikleri seçim bölgesi veya son ikametgâhlarında kütüğe yazılacakları hükmü korunmuştur. Burada temel soru işareti, yurt dışında ikamet edenlerin Türkiye'de yürütülen seçmen kayıt işlemlerini nasıl gerçekleştireceklerinin belirtilmemiş olmasıdır.

Pasaport almanın serbest bırakılması, yurt dışına özel kanallarla çalışmaya gidenlerin 1950'lerin ortasından itibaren artması ve daha da önemlisi iş gücü anlaşmalarıyla yurt dışına göçün kamu politikası olarak teşvik edilmesi yurt dışında mukim Türk vatandaşlarının sayısını hızla artırmış ve bu durumun doğal sonucu olarak da seçme hakkının kullanımı daha fazla gündeme gelmiştir. Bu taleplere somut olarak verilen cevaplar yine seçmen kütüğüne nasıl yazılacağına düzenlenmesi şeklinde olmuştur. 1973 ve 1979 yıllarında iki sefer kanun değişikliği yapılarak seçmen olarak kayıt yaptırılabilmesi kolaylaştırılmaya çalışılmıştır. 24 Mart 1973 tarihli, 298 sayılı Seçimlerin Te-

mel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un ilgili maddelerinin değiştirilmesi sırasında yurt dışında ikamet edenlerin kütüklere nasıl kaydolacaklarına yönelik teknik usul kurala bağlanmıştır. 1961 yılındaki yasa çalışmalarında 29'uncu maddede yer alan yabancı ülkelerde yaşayanların kütüklere yazılması usulü iptal edilerek 34'üncü madde ile yurt dışındaki vatandaşların seçmen kütüklerine kaydedilmesinde yakınlarına sorumluluk yüklenmiştir. Bu madde, hane halkından seçme yeterliliğine sahip olan ve o esnada yurt dışında olan yakınlarının ev halkının beyanıyla kütüğe yazılmasına imkân vermiştir. İlgili yasanın 35'inci maddesinde ise daimî seçmen kütüklerinin denetlenmesi ve kütükler üzerinde yapılacak işlemler kısmında yabancı memleketlerde bulunan seçmenlerin askı esnasında listede olmadıklarını gördükleri takdirde Türkiye'de ikamet ettikleri yeri bildirerek ve açık kimliklerini gösterir onaylı belgelerini ekleyerek ikametgâhlarının bulunduğu ilçe kuruluna başvurup kendilerini ekletebilmeleri mümkün kılınmıştır. Bu düzenleme, 1961'deki maddeden farklı olarak genel seçmen sayımı esnasında Türkiye'deki yakınlarının şahadetiyle seçmen kaydının yapılmasını sağlamaktadır.

1979 yılındaki düzenleme ile aynı kanunun 35'inci maddesinde yapılan değişiklikte seçmen yazımı esnasında yurt dışında oturan yakınlarının kaydettirilmesi usulü terk edilmiştir. 1973 yılından sonra yapılan seçmen yazımlarında bu usulle kaydettirilen kaç kişi olduğu ve neden bu usulün değiştirilmesine gerek duyulduğu ile alakalı tartışmalar meclis gündemine gelmemiştir. Yeni düzenlemede yer alan 35'inci madde, müstakil olarak yurt dışındaki vatandaşların kütüğe yazılımına ayrılmıştır. Bu maddeye göre yurt dışında seçmen yeterliğine haiz vatandaşların Yüksek Seçim Kurulunun (YSK) belirleyeceği yerlerden temin edebilecekleri formları konsolosluklarda doldurarak ilgili ilçe seçim kurulla-