

AVRASYA ETÜDLERİ

36

2009-2



TİKA

T.C. BAŞBAKANLIK
Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı

*Turkish International Cooperation and
Development Agency*

Avrasya Etüdüleri hakemli bir dergidir.

Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi tarafından yılda iki kez yayımlanır.

Dergide ifade edilen görüş ve fikirler yalnızca yazarlarına aittir; Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın düşünce ve politikasını yansıtan metinler olarak değerlendirilemez.



ISSN 1300-1604



İletişim

TİKA, Atatürk Bulvarı No:15 Ulus-ANKARA
Tel: +90(312)5081000 • **Faks:** +90(312)3098969
avrasyaetudleri@tika.gov.tr • www.tika.gov.tr

AVRASYA ETÜDLERİ

Yıl:15, Sayı:36 (2009/2)

TİKA adına sahibi
Musa KULAKLIKAYA
Başkan

Yayın Kurulu
Musa KULAKLIKAYA
Dr. Mehmet YILMAZ
Abdullah KAVAKLI
Selda ÖZDENOĞLU

Yazi İşleri Müdürü
Abdullah KAVAKLI

Editör
Dr. Mehmet KAHRAMAN
(m.kahraman@tika.gov.tr)
(uveyska@windowslive.com)

Danışma Kurulu

- Prof. Dr. Mustafa AŞKAR • *Ankara Üniversitesi*
Doç. Dr. Kemal BAŞLAR • *Polis Akademisi*
Prof. Dr. Ali Fuat BİLKAN • *TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi*
Prof. Dr. Ömer ÇAHA • *Fatih Üniversitesi*
Doç. Dr. Uğur DOĞAN • *Ankara Üniversitesi*
Prof. Dr. Büşra ERSANLI • *Marmara Üniversitesi*
Prof. Dr. Saadettin GÖMEÇ • *Ankara Üniversitesi*
Prof. Dr. Ramazan GÖZEN • *Çankaya Üniversitesi*
Prof. Dr. Osman GÜMÜŞÇÜ • *Çankırı Karatekin Üniversitesi*
Prof. Dr. Ramazan KAPLAN • *Bartın Üniversitesi*
Prof. Dr. Mehmet KARA • *Fatih Üniversitesi*
Doç. Dr. Hakan KIRIMLI • *Bilkent Üniversitesi*
Prof. Dr. Mehmet ÖZ • *Hacettepe Üniversitesi*
Prof. Dr. Fikret TÜRKMEN • *Ege Üniversitesi*
Doç. Dr. Nasuh USLU • *Kırıkkale Üniversitesi*
Prof. Dr. Ahmet UZUN • *Cumhuriyet Üniversitesi*
Prof. Dr. Bahaeddin YEDİYILDIZ • *Hacettepe Üniversitesi*
Prof. Dr. Ekrem YILDIZ • *Kırıkkale Üniversitesi*

Baskı:

Öncü Basımevi, Basım Yayım Tanıtım Ltd. Şti.

Kazım Karabekir Cad. 85/2 İskitler/ Ankara

Tel: (0312) 384 31 20

Faks: (0312) 384 31 19

İçindekiler / Contents

Mehmet Okan TAŞAR

Finansal Regülasyonlar ve Küresel Kriz Sürecinde Türk Dünyası
Bankacılık Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması / **7- 46**
*Financial Regulations and Restructuring of the Banking Systems
in Turkic World During Global Crisis Process*

Şeref İBA

Kırgızistan'ın Anayasa Serüveni ve Jogorku Keneş / **47 - 62**
Kyrgyzstan's Constitutional Adventure and Jogorku Kenesh

Recep REHİMLİ

Azerbaycan'da Yeniden Yapılanma Sürecinde
Kamu Personel Sistemi / **63-94**
In the Reforms Process the State Service System in Azerbaijan

Muharrem EKŞİ

Türkiye-Azerbaycan İlişkileri: Söylemden Reelpolitığe / **95-112**
Turkey-Azerbaijan Relations: From Discourse to Realpolitic

Metin KOPAR

Bir Türkmen Şehri Kerkük / **113-136**
A Turcoman City Kirkuk

Selim Hilmi ÖZKAN

Telafer'in Stratejik Önemi ve Türkmenler / **137-155**
Strategic Importance of Telafer and Turcoman

Finansal Regülasyonlar ve Küresel Kriz Sürecinde Türk Dünyası Bankacılık Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması¹

Mehmet Okan TAŞAR²

Özet

Küresel Kriz süreciyle yaşanan gelişmeler, serbest piyasa ekonomilerinde son yirmi yıl açısından geçerli olan liberalizasyon ve deregülasyon uygulamalarını tartışılır hale getirmiştir. Devlet-ekonomi ilişkisi, özellikle banka sistemi açısından, doğrudan müdahaleleri ve kamulaştırmayı uygulayacak kadar iç içe geçmiştir. Ancak piyasa ekonomilerinde devlet müdahalelerinin şekli “regülasyon” olarak benimsendiğinde, piyasa ekonomisinin özüne uygun daha etkin bir işleyiş mümkün olmaktadır. Bu nedenle, bankacılık sisteminin regülasyonu, gelecek dönemler açısından vazgeçilmez bir unsur olarak nitelendirilmektedir. Türkiye ise 2001 Krizi sonrası dönemde, bağımsız regülasyon birimleri oluşturarak, finansal sektörlerini düzenleme ve denetlemeye yani regülasyonlara yönelmiştir. Bu gelişme bankacılık sistemine; küresel ölçekli finansal krizden reel ekonomi açısından olmasa da bankacılık sektörü açısından etkilenmeyecek kadar sağlıklı ve sağlam bir yapısal özellik kazandırmıştır. Türkiye deneyiminin, bankacılık sistemleri uluslararası finansal piyasalara yeni uyum sağlayan Türk Dünyası ülkeleri için anlamlı sonuçlar oluşturması mümkündür.

Anahtar kelimeler: *finansal regülasyon, Küresel Kriz, bankacılık sistemleri*

¹ Bu araştırma Selçuk Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP) Koordinatörlüğü tarafından 09701215 Proje Numarasıyla desteklenmiş ve 29-31 Mayıs 2009 tarihleri arasında Hazar Üniversitesi tarafından Bakü/Azerbaycan’da düzenlenen “Dünyada Yeni Oluşumlar ve Türk Dünyası” Uluslararası Sempozyumu’nda bildiri olarak sunulmuştur.

² Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Ekonomi Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, otasar@selcuk.edu.tr

Financial Regulations and Restructuring of the Banking Systems in Turkic World During Global Crisis Process

Abstract

The situation, having been experienced throughout the process of Global Crisis, has made applications of liberalization and deregulation which have been valid for last 20 years, disputable. The state-economy relation, especially from the perspective of banking system, has intertwined so far as to apply direct intervention and nationalization. However, in market economies, when the form of interventions has been adopted as “regulation”, a much effective operation suitable to the essence of market economies is possible. Therefore the regulation of banking system has been considered as an indispensable factor for next terms. After the Crisis of 2001, Turkey, by establishing independent units of regulations head to regulate and control its financial sectors. This development has provided its banking system so healthy and strong structural feature that has not been effected by global financial crises, although the same cannot be claimed for its real sector. This experience of Turkey may offer some meaningful outcomes for Turkic World which have been trying to integrate their banking system to international financial markets.

Keywords: *financial regulation, Global Financial Crisis, banking systems*

Giriş

Hukukî, iktisadî, toplumsal, siyasi ve politik unsurların bir bileşimi olarak nitelendirilen regülasyon; devlet müdahalesinin politik sınırlarını belirleyen, özel hukuk - kamu hukuku ilkeleri ve yasal devlet faaliyetleri sonucunda piyasa sisteminin genişletilmesine ve işlerlik kazandırılmasına yönelik uygulamalardır. Bu özellikleriyle oldukça geniş bir alanı kapsayan regülasyonların; uyumlu ve organize edilmiş bir bütün olarak gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır.

Son iki yıl açısından yaşanan gelişmeler ve Küresel Kriz, özellikle devlet-ekonomi ilişkilerinde yeni bir değişimin gerekli olduğunu, piyasa ekonomisinin işleyişine, finansal sektörlerin düzenlenmesine yönelik beklentileri açıkça ortaya çıkarmaktadır. Bankacılık sisteminin Küresel Kriz sürecinde oynadığı etkin rol, gelecek dönemler açısından sistemin regüle edilmesine ya da düzenlenmesi ve denetlenmesine yönelik açılımları da beraberinde getirecektir. Gelişmiş ekonomilerin finans piyasalarından tetiklendiğine inanılan Küresel Kriz'in öncesinde yaşanan liberalizasyon sürecinin etkinliği dikkate alındığında; gelecek dönemler için hem Küresel Kriz'in olumsuz etkilerinin giderilmesi hem de benzer krizlerin tekrarının önlenmesi noktasında, devlet müdahalesi, kamu ekonomisi ve regülasyon uygulamalarına ağırlık verilmesi gerekli görülmektedir.

Regülasyon uygulamalarına yönelik olarak Türkiye ekonomisinin 2001 Krizi önemli bir dönüm noktasını oluşturmuş, özellikle bankacılık sisteminin regüle edilmesine yönelik bir dizi uygulamaya zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla "2008 Küresel Kriz" sürecinde geline nokta açısından, Türk bankacılık sisteminin nispeten daha dayanıklı ve istikrarlı bir yapısal özellik taşıdığı ileri sürülebilir. Finansal regülasyonların ve sektörel düzenleyici kurumların hukukî formatlarında oluşturulan değişiklikler ve kanunlar; daha istikrarlı bir bankacılık sistemini ve daha etkin bir merkez bankası oluşumunu gerçekleştirmiştir.

Türkiye ekonomisinin 2001 Krizi'yle almış olduğu mesafe, benzer özelliklere sahip ancak henüz piyasa ekonomisine geçiş sürecini gerçekleştiren Türk Dünyası ülkeleri açısından Küresel Kriz sürecinde anlamlı bir örnek sunabilmektedir. Türk Dünyası ülkelerinde bankacılık sisteminin; gerek uluslararası sisteme entegrasyonu gerekse finansal regülasyonlarla etkin işleyişinin sağlanması noktasında, benzer makro ekonomik bir yapıya sahip olan ülke örnekleriyle düzenlenmesi önem taşımaktadır. Dolayısıyla bu incelemenin amacı; Küresel Kriz sürecinde Türkiye ve Türk

Dünyası'nın finansal yapılarının güçlendirilmesi açısından, mutlak zorunlu olan işbirliğinin ve teorik temellerin oluşturulmasıdır.

Bu çerçevede çalışmamız üç ana başlık üzerine şekillendirilmekte; regülasyon kavramı içerisinde finansal regülasyonların esas alınarak tanımlanmasının ardından, ikinci bölümde Küresel Kriz sürecinde finans sektörüyle ilgili gelişmelerin ve regülasyon uygulamalarının ele alınmasıyla devam etmekte, Türkiye ve Türk Dünyası perspektifinde mevcut yapısal işleyiş incelenmektedir. Son bölümde ise finansal regülasyon ve regülasyon kurumlarına ilişkin temel esasların oluşturulması hedeflenmektedir.

1. Finansal Regülasyonlar

1.1. Regülasyon Kavramı

Devlet-ekonomi ilişkilerinin farklı bir formu olarak nitelendirilebilen regülasyonlar; sözlük anlamının ötesinde sadece düzenleme işlevini değil aynı zamanda denetleme ve hatta yönlendirme fonksiyonlarını da tanımlama gücüne sahiptir. Esas unsur olarak devlet ve ekonomi kavramları dikkate alındığında, regülasyonların hukukî, sosyal, ekonomik ve siyasi olmak üzere farklı nitelikleri ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle G. Majone'un regülasyonları tanımlamaya yönelik ifadesi oldukça anlamlıdır: Majone regülasyonları bir hukukçu açısından, devlet ve piyasalar arasındaki sınır; bir siyaset bilimciye göre, ülkeler için yaygın ve genel kabul gören bir olgu; bir ekonomist gözüyle, devletin ya da hükümetlerin neye, nasıl ve ne ölçüde müdahale edeceğinin bir ölçüsü olarak tanımlamaktadır.³

Ekonomi bilimi açısından regülasyon terimi; kamu politikasının ya da geniş bir çerçevede devlet-toplum-ekonomi ilişkilerinin hukukî şekli olarak ifade edilmektedir. Bireylerin ya da firmaların; belirlenmiş fiyatları sürdürmeleri, belirlenmiş piyasalara girmemeleri, belirlenmiş üretim tekniklerini kullanmaları, belirlenmiş ücret politikalarını uygulamaları, belirlenmiş mal ve hizmetleri üretmeleri, uyulmamaları durumunda ise belirlenmiş yaptırımlarla karşı karşıya bırakılmaları anlamını taşımaktadır. Regülasyonların ortak nitelikleri olarak tanımlanabilecek bu unsurlar aynı zamanda regülasyonların sınıflandırılmasında da ölçü olarak kullanılmaktadır. Yapısal regülasyonlar; mal ve hizmetlerin niteliklerinin belirlenmesi,

³ Uğur Emek, "Devletin Kapasitesi ve İktisadi Kalkınma Sürecindeki İşlevi", *Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD Yayınları, No: T/2002-12/349, Aralık 2002, s. 58.

piyasa giriş-çıkışlarının ve piyasa yapılarının düzenlenmesi gibi unsurları içerirken, davranışsal regülasyonlar ise; piyasa sürecinde firma davranışlarının fiyat kontrolleri, reklam ve kalite standartları gibi alanlarda düzenlenmesine yönelik girişimler olarak gruplandırılmaktadır.⁴

Sonuç olarak regülasyon uygulamaları ya da rejimleri, devlet tarafından düzenleyici unsurlar ve araçlardan oluşturulan bir politika seti olarak tanımlanmakta ve yasal-kurumsal-müeyyide özelliğine sahip bir terim olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla regülasyonların; sektörel, tarihsel ve ülke bazında değişik özellikler taşıması mümkün olmaktadır. Ayrıca regülasyonlar politik amaçları açısından da farklılık taşımaktadır. Örneğin, telekomünikasyon alanında regülasyonların etkinlik ve eşitlik amaçları ağır basarken, bankacılık sektöründe regülasyonların amacı; etkinlik, güvenlik ve istikrar olarak ön plana çıkmaktadır.⁵

1.2. Finansal Regülasyon

Finansal regülasyonların tanımlanmasında, regülasyon kavramının içerdiği düzenleme-denetleme-yönlendirme işlevlerinin ve müeyyide unsuruyla birlikte hukukî formların sektörel düzeyde dikkate alınması gerekmektedir. Dolayısıyla en temel şekliyle finansal regülasyonlar; finans sektöründeki faaliyet ve süreçlerin, müeyyide oluşturma imkanına sahip herhangi bir otorite veya mekanizma tarafından oluşturulacak kurallar, telkinler, kısıtlar veya teşvikler yoluyla denetim altına alınması, şekillendirilmesi veya yönlendirilmesi olarak tanımlanabilmektedir. Ancak tanımlamanın sektörel ağırlığı dikkate alındığında öncelikle finans sektörünün ortaya konulması gerekmektedir.

Genel olarak finansal sistemler; bankalar, finansal kiralama şirketleri, tüketici finansmanı şirketleri ve sigorta şirketleri olmak üzere oluşturulmaktadır.⁶ Bu noktada dikkate alınması gereken unsur finans piyasaları ya da finans sektörü kavramının; bankalar ve banka dışı finansal birimler ve diğer aktörler (devlet-bireyler ya da hane halkı) tarafından oluşturulan bir ekonomik terim olarak nitelendirilmesidir.

Esas olarak bankacılık regülasyonları ise, gerek yapısal gerekse davranışsal regülasyonlara yönelik olarak bankalar açısından uygun kriterlerin ya da rasyoların, regülatör birimler tarafından belirlenmesidir. Yapısal bankacı-

⁴ M. Okan Taşar, *Piyasa Ekonomilerinde 3R: Rekabet, Regülasyon ve Reform*, Sayram Yayınları, Yayın No: 28, Konya, 2008, s. 86.

⁵ Markus M. Muller, "Reconstructing The New Regulatory State in Germany: Telecommunication, Broadcasting and Banking", *German Politics*, Vol.10, No: 3, December 2001, pp. 53-55.

⁶ BDDK, *Finansal Piyasalar Raporu*, Aralık 2008, s. 17.

lık regülasyonları; bankacılık hizmetlerinin niteliklerinin belirlenmesi, piyasa yoğunlaşma oranlarının izlenmesi, piyasa giriş-çıkışlarının düzenlenmesi olarak ortaya çıkarken, davranışsal bankacılık regülasyonları ise; piyasa sürecinde banka davranışlarının, hizmet fiyatlandırmalarının, reklam ve kalite standartlarının belirlenmesine yönelik düzenlemeleri içermektedir.

Finansal regülasyonlara ilişkin literatür, özellikle Law&Economics (Hukuk-Ekonomi) yaklaşımının bakış açısıyla şekillendirilmekte, ancak alternatif yaklaşımların da farklı ülke örnekleriyle test çalışmaları ve kuramsal sonuçları ortaya konulmaktadır. Law&Economics bakış açısı, La Porta, Stulz ve Williamson, Beck ve Levine, Barth vd. bazı eksikleri bulunmakla birlikte, işlevsel ve etkin bir bankacılık sistemini belirleyen faktörleri tanımlamaktadırlar. Bankacılık sektöründeki faaliyetler büyük ölçüde tarihsel süreçlerden etkilenmekte, hükümetlerin regülasyon uygulamaları, politik baskı grupları, tarihsel miras, uluslararası kurumların etkileriyle şekillenmektedir.⁷

Bankacılık sektörüne yönelik regülasyon sınırlamalarının gevşetilmesi ya da yumuşatılması, özellikle gelişmiş ekonomilerde giderek yaygınlık kazansa da gevşek bankacılık regülasyonlarının gelişmekte olan ülkeler açısından gerekliliği ise tartışmalıdır. Xie, faiz oranlarının ve ekonomik büyüme üzerindeki olumsuz etkilerinin, gelişmekte olan ülkeler açısından izlenecek ekonomi politikalarını belirleyen esas tartışma konusu olduğunu ifade etmektedir. Ancak bankacılık faaliyetleri üzerindeki regülasyon sınırlamalarının ekonomik büyümeyle olan ilişkisi noktasında, kurumsal gelişimini sağlamış ve yatırımcıların güçlü bir şekilde korunduğu ülkeler açısından herhangi bir probleme yol açmadıkları ileri sürülmektedir.⁸

Farklı teorik açılımlara göre finansal regülasyonlar ticari bankaların risk alma iştahını arttıran önemli bir faktör olarak nitelendirilmektedir. Hendrickson ve Nichols, bankacılık regülasyonlarının dinamik bir makro ekonomik istikrarsızlığa yol açacağını dolayısıyla deregülasyon ya da bankacılık sınırlamalarının kaldırılmasının sektörel olarak artan bir şekilde istikrar sağlayacağını ileri sürmektedir.⁹

⁷ Ralf Babenroth, Diema Dietrich and Uwe Vollmer, "Bank Regulation and Supervision in Bank-Dominated Financial Systems: A Comparison Between Japan and Germany", *European Journal of Law and Economics*, Vol. 27, No: 2, April 2009, p. 178.

⁸ Lili Xie, "Universal Banking, Conflicts of Interest and Firm Growth", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 32, No: 3, December 2007, p. 197.

⁹ Jill M. Hendrickson and Mark W. Nichols, "How Does Regulation Effect the Risk Taking of Banks", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 3, No: 1, June 2001, p. 79.

Diğer taraftan Singer finansal sektör regülasyonlarının iki farklı boyutunu karşılaştırarak; sermaye yeterlilik kriterlerinin piyasa dışı bir faktör olduğunu ileri sürmekte ve bu kriterleri politik uygulamalar olarak tanımlamaktadır. Uluslararası organizasyonların ve finansal regülatörlerin sınırlı bir rol oynayabildiklerinin kabul edilmesiyle farklı bir tartışma konusu da bu kuruluşların statüleri ve bağımsızlıklarıyla ilişkili olarak ortaya çıkmaktadır. Barnett ve Finnemare, Hawkins vd., Nielson ve Tierney, Bradley ve Kelley analizlerine göre, uluslararası hükümet-dışı organizasyonların etkinliği hükümetler tarafından oluşturulan organizasyonların etkinliğinden daha az değildir. Ancak devletlerin hükümet-dışı regülatör birimlerin yönetim yapılarına artan ölçüde müdahalelerde buldukları da ifade edilmektedir.¹⁰ Bu kuramsal ve ampirik tartışmalar, uluslararası regülatör birimlerin kapasite ve sınırlarının anlaşılması ve küresel sermaye düzenlemelerinin geleceğinin belirlenmesi açısından önem arz etmektedir.

1.2.1. Finansal Regülasyonların Nitelikleri

Bankacılık regülasyonlarının ve finansal düzenlemelerin belirlenmesinde etkin olan regülasyon birimleri açısından üç temel görev ifade edilmektedir.¹¹ Bu görevler, finansal işlemlerde ayrımcılığın, performans dayalı olmayan sözleşmelerin ve risklerin sınırlandırılması, finansal kurumların yetersizlikleri ve haksız rekabet nedeniyle oluşabilecek risklerin en aza indirgenmesine yönelik güvenlik operasyonlarının gerçekleştirilmesi, dolandırıcılıkların kontrol edilmesine ve toplum açısından güvenli finansal piyasaların yaratılmasına yönelik işlevlerin yerine getirilmesi olarak sıralanmaktadır.

Finansal sektörde yaşanan hızlı değişimler ve dinamik gelişmeler finansal kurumların da yapısal değişikliklerle regüle edilmesini gerekli kılmaktadır. Öncelikle bilgi-işlem teknolojilerindeki ilerleme ve finansal araçların gelişmesi, sektörel yapıyı önemli ölçüde değiştirmekte ve finansal kurumların aralarındaki farklılıkları belirsiz hale getirmektedir. İkinci olarak küreselleşmeyle birlikte coğrafi sınırlamaların ortadan kalkması ve büyük finansal kurumların küresel bir karakter kazanmaları, ulusal ölçekli regülasyon uygulamalarını zorlaştırmaktadır. Ayrıca finansal piyasalarda ve coğrafi sınırlardaki belirsizlik, bankacılık sektöründe birleşme eğilim-

¹⁰ Tim Buthe, "Politics and Institutions in the Regulation of Global Capital: A Review Article", *The Review of International Organizations*, Vol. 3, No: 2, June 2008, pp. 211-217.

¹¹ Edward J. Kane, "Architecture of Supra-Governmental International Financial Regulations", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 18, No: 2-3, December 2000, p. 305.

lerinin artmasına, finansal kurumların yeniden şekillenmesine ancak buna karşılık regülasyonların başlangıç aşamasındaki nitelikleriyle kalmasına yol açmaktadır.¹²

Finansal regülasyonların nitelikleri ve genişletilmiş ilkeleri ise çok sayıda başlıktan oluşmaktadır. Bu ilkeler¹³ açıkça tanımlanmış objektif sınırlamalar, güçlü bir piyasa disiplini mekanizması, fayda/maliyet analizleri ve etkinlik testlerine yönelik spesifik regülasyon ölçümleri, daha etkin bir piyasa işleyişi için rekabet ve enformasyon tanımlaması, enformasyon sürecine yönelik şeffaflık, risk analizleri, risk yönetimi ve risk kontrol sistemleri oluşturulması olarak sıralanmaktadır. Ayrıca kurumsal yönetimin teşvik edilmesi, farklı regülasyon birimleri arasında içsel kontrol mekanizmalarının oluşturulması, regüle edilmiş firma ve sektörlerin sınıflandırılması, piyasaların perakende-toptan kriteriyle ayrıştırılarak, özel regülasyon uygulamaları, kamusal hesap verilebilirlik mekanizmaları ve regülatör birimlerine duyulan güveni artırıcı bir işleyişin sağlanması gibi önemli ilkeler sıralanmaktadır.

Küresel Kriz’le birlikte ortaya çıkan gelişmeler, finans ve bankacılık sistemine yönelik olarak uygulanan regülasyonların farklı önceliklerle yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Regülasyonların ve bankacılık sektöründeki piyasa operasyonlarının statik ve pasif unsurlar olarak görülmesine yönelik yaklaşımların yeniden şekillendirilmesi, dinamik ve bir döngü olarak ifade edilmesi önem taşımaktadır. Bu nedenle finansal regülasyonların, içerisinde bulunulan konjonktüre uygun olarak “döngüsel” nitelikler taşıması gerekmektedir. Ekonomilerin genişleme dönemlerinde bankaların sektörel gereksinimleri açısından sermaye düzeylerinin düşük tutulması mümkün olmakta, oysa bankacılık sistemi düzenleme kriterleri daha yüksek bir miktarda sermayelendirme ölçüsü benimseyebilmektedir.

Risk karşıtı eğilimlerin hâkim olduğu sektörel daralma dönemlerinde ise regülatör birimlerin tanımladığı sermaye oranlarından daha fazlası bulundurulmak istenmektedir. Dolayısıyla içerisinde bulunulan konjonktüre uygun olarak sermaye yeterliliklerinin yumuşatılması ya da katılaştırılmasına yönelik olarak geniş ölçekli politik baskılar söz konusu olmaktadır. Yedek sermaye oluşumunun ekonominin genişleme sürecinde kolaylıkla ortaya konabileceği, bu kaynakların daralma dönemlerinde

¹² Eric S. Rosengren, “Modernizing Financial Regulation: Implications for Bank Supervision”, *Journal of Financial Services Research*, Vol. 17, No: 1, 2000, p. 117.

¹³ David T. Llewellyn, “Financial Regulation: A Perspective From United Kingdom”, *ibid*, p. 313.

önemli bir fonksiyon taşıyacağı ileri sürülmektedir. Finansal istikrarın sağlanmasında döngüsel özellikler taşıyan genişletilmiş maliyet, etkin ve yedek (ihtiyat) sermaye kavramının oluşturulmasına yönelik regülasyonlar gerekmektedir.¹⁴

Ayrıca yeni regülasyonlar, daimî sermaye miktarlarının arttırılmasına yönelik kurumsal düzenleyici kriterlerin yerine zor durumda bulunan banka ya da bankacılık sistemine yedek sermaye enjekte edilmesini düzenleme yönünde olmalıdır. Bu değişim, bankaların risk yapılarını bozmadan gelecek dönemlerde yedek sermayelerini kullanabilmelerine imkân sağlamakta, sermaye birikiminin kıt olduğu kriz süreçlerinde oluşturulan yedek sermaye unsurları, gerek bankacılık sistemini gerekse toplum ve vergi mükelleflerini korumaktadır.¹⁵

Finansal regülasyonların başarıya ulaşması için, güvenilir ve istikrarlı makro ekonomik politikaların uygulanması, mali sistemin güçlendirilmesi, finans sektöründe erken uyarıyı gerçekleştirecek etkin gözetim ve denetimin sağlanması, mali yapıya ilişkin uluslararası standartların ülkelerin genel ekonomik yapıları dikkate alınarak uygulamaya konulması da önem taşımaktadır. Ekonomilerde yaşanan krizlerin finansal sisteme ve en önemli unsuru olan bankacılık sektörüne yansiyarak tüm ekonomiyi etkileyecek sorunlar ortaya çıkarabilecek olması ve bu krizlerin küreselleşen ekonomi nedeniyle uluslararası nitelik kazanabilme ihtimali; ulusal ölçekte regülasyon birimlerini ve uluslararası işbirliğini gerekli kılmaktadır.¹⁶

1.2.2. Uluslararası Regülasyon Otoriteleri

Uluslararası finansal regülasyon birimleri, ulusal nitelikli regülasyon otoriteleri arasında küresel ölçekte genişliğe sahip ve köprü görevini üstlenmiş oluşumlardır. Bu oluşumlar, ülkelerarası kriz yönetimi ve finansman gibi sorunların çözümünde bir tartışma formu olmanın ötesinde, kredi veren birimler olarak belirli görevleri yerine getirmektedirler. Genel olarak finansal işlemler ya da ilişkiler; para, kredi ve sermaye olmak üzere üç başlık altında ifade edilmekte ve doğal olarak ülkelerarası ilişkilerde bu üç başlık, uluslararası finansal regülatörler tarafından bağımsız bir görev anlayışıyla koordine edilmektedir.

¹⁴ Raghuram Rajan, "Cycle-proof Regulation", *The Economist*, April 11th 2009, p. 71.

¹⁵ *Ibid*, s. 71.

¹⁶ C. Murat Baykal, "Hukuki Boyutlarıyla Finansal Krizler", *Bankacılar Dergisi*, S. 60, Mart 2007, s. 47.

Dünya çapında IMF ve Dünya Bankası dışında bu anlayış üzerine şekillendirilmiş çok sayıda uluslararası kurum tesis edilmiştir. Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), The Bank for International Settlement (BIS), International Organization of Securities Commission (IOSCO), International Association of Insurance Supervisors (IAIS) ve Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) olmak üzere en az altı farklı uluslararası finansal regülasyon birimi söz konusudur.¹⁷

Özellikle BIS çok uluslu finansal birliklerin ve finansal işlemlerin kayıt altına alınması açısından önem taşımaktadır. İsviçre, Belçika, Fransa, Almanya, İngiltere, İtalya, Japonya ve ABD'nin kurucu üye olarak yer aldıkları BIS'in çağdaş misyonu; üye ülkelerin bankacılık regülasyonları ve gözetimlerini uyumlaştırmak, uluslararası finansal politikaları koordine etmektir. IOSCO (1970) ve IAIS (1992) nispeten daha yeni oluşumlardır ve IOSCO'nun üye sayısı 158 ülkeyi içermektedir. Bu kurumlara ek olarak Joint Forum on Financial Conglomerates (1996), IMF, Dünya Bankası ve OECD'nin de temsil edildiği ve 1999'da oluşturulan Financial Stability Forum ifade edilebilmektedir.¹⁸

Avrupa Birliği'nde ise finansal gözetim ve denetim ulusal hükümetler ve Euro bölgesinde Avrupa Merkez Bankası (ECB) alt koordinatörlüğünde gerçekleştirilmektedir. Avrupa ülkeleri regülasyon uygulamaları; merkez bankaları, regülatör birimler ya da her ikisinin ortaklaşa düzenlemelerinden oluşmaktadır. Yunanistan, İrlanda, İtalya, Hollanda, Portekiz ve İspanya olmak üzere altı ülkede merkez bankaları esas düzenleme otoritesi olarak benimsenirken, Almanya, Belçika, Danimarka, Finlandiya ve son dönemlerde İngiltere ise bağımsız regülasyon birimleriyle finansal regülasyonları yönlendirmektedir. Fransa, bankacılık regülasyonlarının sorumluluğunu merkez bankası ve regülatör birim arasında bölüştürmüş, Avusturya ise finans bakanlığının görev alanına dahil etmiştir. İngiltere, 1997 yılında İngiltere Merkez Bankası Kanunu'ndaki düzenlemeyle Financial Service Authority (FSA) ile finansal regülasyonlara işlerlik kazandırmıştır. ECB ise bankacılık ve finans sistemine yönelik, Banking Supervision Committee of the ECB oluşumu ile kurumsal bir yapılanmaya gitmiştir.¹⁹

¹⁷ Kane, *ibid*, p. 302.

¹⁸ *Ibid*, p. 303.

¹⁹ Xavier Vives, "Restructuring Financial Regulation in the European Monetary Union", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 19, No: 1, February 2001, pp. 58-65.

Ancak gerek AB ve İngiltere’de gerek ABD’de, en uygun regülasyon kurumsal yapısının belirlenmesi temel tartışma alanını oluşturmaktadır. Merkez bankalarının “lender of last resort” (LOLR) fonksiyonu regülasyon görevinin merkez bankalarına ait olması noktasında sağlam bir gerekçe oluştururken, görev sınırlarının belirgin bir şekilde tespit edilmesini zorunlu kılmaktadır. Görev sınırlarının belirlenmesindeki zorluklar ve bankacılık krizleri; piyasa yapısını çok iyi bilen, muhtemel gelişmeleri öngörebilecek ihtisas sahibi özel regülatör birimlerini vazgeçilmez bir statüye kavuşturmuştur.²⁰

2. Bankacılık Sistemi ve Değişim

2.1. Sektörel Yapı

Serbest piyasa ekonomilerinde finansal yapı; ticari bankalar, yatırım bankaları, ticari güvenlik ve sigorta şirketleri olmak üzere dört unsur üzerine şekillenmektedir. Bankalar finansal yapı içerisindeki en ağırlıklı birimler olarak kabul edilmekte ve bu etkinlik her geçen dönem artmaktadır.²¹

Etkin bir bankacılık sisteminin ekonomik gelişme ve kalkınma üzerinde olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı, kuramsal ve ampirik olarak tanımlanmaktadır. Örneğin Pagano, Bencivenga ve Beck vd. iyi işleyen bir banka sisteminin ülkelerin ekonomik gelişmeleri için vazgeçilmez bir unsur olduğunu kabul etmektedirler. Ancak ekonomi literatürü açısından tartışmalı olan nokta; ülkelerin farklı bankacılık sistemlerini benimsemeleri ve bu sistemlerin hangilerinin daha etkin ya da başarılı olduğudur. La Porta, Beck ve Levine’e göre; ülkelerin hukuk sistemlerinin ya da geleneklerinin farklılıklar taşıdığı, finansal sistemlerin ve yönetim felsefelerinin hukukî yaklaşım farklılıklarından etkilendiğini ortaya koyarken, Acemoğlu, hukuk sistemlerinin bölgesel ve küresel stratejilere oranla daha küçük bir etkiye sahip olduğunu ileri sürmektedir. Stilz ve Williamson ile Guiso ise; kültürel ve dini farklılıkların finansal sistemlerdeki farklılıklar üzerinde daha etkili olduğunu kabul etmektedirler. Bunun da ötesinde Rajan ve Zingales, Barth vd. bankacılık sistemlerinin ülkeler arasında farklılıklar taşımasını, bankacılık düzenleme-denetleme anlayışları ve finansal regülasyonlarla açıklamaktadırlar.²²

²⁰ *Ibid*, p. 77.

²¹ Llewellyn, *ibid*, p. 312.

²² Babenroth, Dietrich and Vollmer, *ibid*, p. 177.

2.1.1. Bankacılık Sistemlerinin Yapısal Özellikleri ve İşlevleri

Bankacılık sistemleri açısından yapısal özellikler kurumsal ve ekonomik olmak üzere iki farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Kurumsal yapı, bankaların fonksiyonel ayrımını ve sahiplik paylarını içermekte, ekonomik yapı ise bankacılık sektöründe rekabet işleyişinin eksikliğini gösteren oligopol yapı ve sektörel faaliyetlerin gerçekleştirdiği finans sisteminin yapısını esas almaktadır.²³

Banka sisteminin en önemli fonksiyonu, reel ekonominin sermaye ve kaynak ihtiyacının karşılanmasına yönelik olarak ekonomide sermaye birikiminin gerçekleştirilmesidir. Bireysel tasarrufların etkin bankacılık hizmetleriyle birlikte ekonominin sermaye ihtiyacını karşılayabilecek bir düzeye ulaşması, uygun teknoloji ve iletişim imkânlarının geliştirilerek müşteri odaklı bir hizmet anlayışının oluşturulması, bir banka sisteminden beklenebilecek temel özellikler arasında tanımlanmaktadır.

Ancak ekonomik kriz dönemlerinde bankaların klasik olarak nitelendirilebilen bu fonksiyonel işleyişleri, ekonomiye kaynak sağlamaktan çok, bağlı buldukları grubun veya holdinglerin ya da kamu kesiminin açıklarını finanse etmeye yönelmektedirler. Kamu borçlanma senetleri aracılığıyla kolay ve güvenilir yoldan para kazanılması, bankalar için cazibe merkezi haline gelmekte ancak bu durumda özel ekonomi ve reel sektörler kaynak bulmakta zorlanmaya başlamaktadırlar.²⁴

Bankacılık sisteminin bütünü açısından ortaya çıkan sorunlar özellikle gerçekçi olmayan beklentilere dayalı kredi uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Emlak piyasalarında başlangıçta güvenli görülen kredilerin sonraki aşamalarda kayıplara dönüşmesi, pek çok ülkede bankaların risk algılamasındaki sorunlarla ifade edilmektedir. Bir diğer sorun ise, hükümetlerin banka kredi mekanizmasını sosyal nitelikli politikalarının bir aracı olarak kullanmalarından kaynaklanmaktadır.²⁵

Finansal nitelikli krizlerin oluşumuna yol açan ve bankacılık sistemleri açısından problem oluşturan temel faktörler; sektörel rekabet işleyişinin zayıflığı ve oligopolistik yapı, denetim yetersizliği, kamu bankalarının varlığı ve sistem içerisindeki ağırlığı olarak sıralanmaktadır.

²³ Mehmet Günal, “Türkiye’de Bankacılık: Sorunlar, Gelişmeler, Çözüm Önerileri”, (Ed. Ahmet Ay), *Türkiye Ekonomisi*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, s. 333.

²⁴ Günal, *agm*, s. 335.

²⁵ Rosengren, *ibid*, p. 118.

Tablo 1: Türkiye ve Seçilmiş Türk Dünyası Ülkelerinde Kamu-Özel Bankalar Ayrımı (Sayısal Dağılım)

Ülkeler	Kamu Bankaları	Özel Bankalar	Kamu-Özel Ortaklığı Bankalar	Yabancı Sermayeli Bankalar	Yatırım Bankaları	Katılım Bankaları	Toplam
Türkiye (2008)	3	11	-	18	13	4	50 ²⁶
Azerbaycan (2003)	4	60	-	11	-	-	75
Kırgızistan (2005)			14	5	-	-	20
Türkmenistan (2002)	5	4	3	2	-	-	14
Özbekistan (2003)	2	13	14	5	14 ²⁷	-	35

Kaynak: BDDK, *Finansal Piyasalar Raporu*, Aralık 2008; TİKA *Ülke Raporları*.

ABD ve İngiltere’de kamu bankacılığı uygulamalarına rastlanmazken, Alman bankacılık sisteminde, kamu bankaları ticari bankacılık ve konut sektörü başta olmak üzere sübvans edilen belirli sektörlerde işlevlerini yerine getirmekte, kamu bankaları kapsamına; tasarruf bankaları, belediye bankaları ve federal devlet bankerleri girmektedir. Fransa’da kamu bankacılığı uygulaması, sosyalist hükümetlerin ekonomi politikalarına dayanmakta, İtalya’da ise kamu bankacılığı sermaye paylarının ya tamamı ya da çoğunluğu devlete ait olan bankalar olmak üzere iki farklı grup oluşturmaktadır. İspanya ve Yunanistan bankacılık sistemleri esas alındığında da, kamu bankacılığının bu ülkelerde önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir.²⁸

Gelişmekte olan ülkelerde ise bankacılık sistemlerinin genel özellikleri; finans piyasalarının kamusal sermayeli bankaların kontrolünde olması, mali piyasalarda derinleşmenin gerçekleştirilmemesi ve piyasa işleyiş yapısında eksiklikler yoğunlaşma oranları açısından izlenebilmektedir.²⁹ Bu yapısal özellik, finansal performansları düşük kamu bankalarının görev zararlarını bütün sisteme yüklemekte ve rekabet şartlarını ortadan kaldırarak, haksız rekabet oluşumuna sebebiyet vermektedir.³⁰

²⁶ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamında 1 banka yer almaktadır.

²⁷ Kredi Birliği statüsündedir.

²⁸ Tunay ve Uzuner, *agm*, s. 261.

²⁹ *Agm*, s. 263.

³⁰ *Agm*, s. 265.

Tablo 2: Seçilmiş AB Ülkelerinde Bankacılık Yoğunlaşma Oranları

Ülkeler	HHI					İlk 5 Yüzdesi		
	2002	2003	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Türkiye	852	905	906	935	911	58,0	61,4	60,9
Fransa	551	597	623	758	727	49,2	52,3	52,3
Almanya	163	173	178	174	178	22,1	21,6	22,0
İngiltere	307	347	376	399	394	34,5	36,3	35,9
İspanya	513	506	482	487	442	41,9	42,0	40,4
Polonya	792	754	692	650	599	50,2	48,6	46,5
Macaristan	856	783	798	795	823	52,7	53,2	53,5
Bulgaristan	-	-	721	698	707	52,3	50,8	50,3
Romanya	-	1251	1111	1115	1165	59,5	59,4	60,1

Kaynak: BDDK, *Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler*, Aralık 2007, s.12.

Herfindhal-Hirschman Endeksi'nin (HHI) artış eğiliminde olduğu, ancak 2007 açısından yoğunlaşma oranının azaldığı Tablo 2'de görülmektedir. Türkiye'nin aktif yoğunlaşması; Almanya, Fransa, İtalya gibi gelişmiş ülkelere ve Polonya, Bulgaristan ve Macaristan gibi yükselen piyasalara oranla yüksek bir seviyeyi işaret etmekte, Yunanistan ve Finlandiya gibi nispeten benzer ekonomik göstergelere sahip olan ülkelere göre daha düşük bir yoğunlaşma oranını ortaya koymaktadır.³¹

2.1.2. Türk Dünyası Ülkeleri Bankacılık Sistemleri ve Yapısal Özellikleri

Geçiş ekonomileri (Transition Economies) olarak adlandırılan ve yaklaşık olarak dünya nüfusunun %30'unu oluşturan 31 Avrupa ve Doğu Asya ülkesi, merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş süreciyle bir dönüşüm süreci yaşamaktadır. Bu çerçevede geçiş ekonomileri yeniden yapılanma ve piyasa ekonomisine geçiş niteliğindeki reformları uygulamaya koymuşlardır. Ancak yapısal alanlarda ortaya çıkan bir dizi uyumsuzluk reformların ilerlemesi açısından engel oluşturmakta, finansal piyasalar ve bankacılık sektörlerinde zayıf ve hassas yapısal özellikler nedeniyle önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bankacılık ve finansal sektörlerin düzenlenmesi ve yönetimi en az ilerleme sağlanan alanlar içersin-

³¹ BDDK, *Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler*, Aralık 2007, s. 12.

de tanımlanmaktadır. Avrupa Yatırım ve Kalkınma Bankası'nın (EBRD) geliştirmiş olduğu geçiş göstergeleri yapısal reform sürecinin bütünüyle tamamlanmamış olduğunu ortaya koymaktadır.³²

EBRD puanlama sistemi uyarınca “1 reform puanı”, merkezi planlı bir ekonominin varlığı ve değişmeyen şartları tanımlarken, en yüksek seviye olan “4 reform puanı”, ileri bir piyasa ekonomisinin işleyiş şartlarının geçerli olduğunu nitelendirmektedir. Tablo 3'te, Türk Cumhuriyetleriyle karşılaştırma yapılabilmesi açısından, geçiş ekonomileri olarak tanımlanan ve reform puanları yüksek seyreden bazı Avrupa ülkelerine de yer verilmektedir. Özellikle Macaristan ve Polonya gibi ülkeler dikkate alındığında Türk Dünyası ülkelerinin, özellikle bankacılık reformu açısından belirli bir mesafe kat etmiş olsalar bile henüz istenen gelişmeyi gerçekleştiremedikleri ortaya çıkmaktadır. Bu durum, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik reformların, Türk Dünyası ülkeleri açısından fazlasıyla gerekli olduğunu göstermektedir.

Tablo 3: Türk Dünyası Ülkelerinin Finansal Piyasa Reform Puanları (2008)

Ülkeler	Rekabet Politikası			Bankacılık Reformu			Sermaye Piyasaları		
	1989	1999	2008	1989	1999	2008	1989	1999	2008
Azerbaycan	1	2	2	1	2	2,33	1	1,67	1,67
Kazakistan	1	2	2	1	2,33	3	1	2	2,67
Kırgızistan	1	2	2	1	2,33	2,33	1	2	2
Tacikistan	1	2	1,67	1	1	2,33	1	1	1
Türkmenistan	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Özbekistan	1	2	1,67	1	1,67	1,67	1	2	2
Ukrayna	1	2,33	2,33	1	2	3	1	2	2,67
Bulgaristan	1	2,33	3	1	2,67	3,67	1	2	3
Hırvatistan	1	2,33	2,67	1	2,67	4	1	2,33	3
Çek Cumh.	1	2,67	3	1	3	-	1	3	-
Macaristan	1	3	3,33	1	4	4	1	3,33	4
Polonya	1	2,67	3,33	1	3,33	3,67	1	3,33	3,67
Slovakya	1	3	3,33	1	2,67	3,67	1	2,33	3

Kaynak: EBRD, *Transition Report 2008*; www.ebrd.com. Erişim: 20.04.2008.

³² Güngör Turan, “Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Reformlar ve Yeni Devletin İşlevleri”, *Kamu-İş Dergisi*, C. 8, S. 4, 2006, s. 153.

Geçiş döneminin ilk on yılında oldukça istikrarsız ve krizlerle dolu bir süreç yaşayan geçiş ekonomilerinde, bankacılık reformları iki “dalga” tarafından belirlenmektedir. Her iki dalga açısından ortak özellik, bankacılık krizleriyle bağlantılı olmasıdır. Bankacılık reformlarına yönelik ilk akım; merkezî kredi sisteminin kaldırılması, fiyat serbestisi, nakit akım planları ve iki kademeli bankacılık sisteminin oluşturulması esasına dayanmaktadır. Bankacılık lisanslarının özelleştirilmesi, başlangıçta gevşek ya da yumuşak bankacılık regülasyonları, yüzeysel-kısmî banka özelleştirmeleri de karakteristik uygulamalar olarak ortaya konulmaktadır. Ancak Macaristan ve Polonya dışında bu süreç, makro istikrarı sağlayacak şekilde kritik yapısal reformlarla desteklenebilmiş değildir.³³

Buna rağmen geçiş ekonomilerinin çoğunluğu açısından 1990’ların ortalarında ekonomik büyüme, belirli oranlarda canlanmış ve makro ekonomik gelişmeler en azından geçici olarak istikrar kazanmıştır. Ekonomik işleyiş ve hukuk sisteminin eksikliği bankacılık sektörü açısından önemli zorluklar oluşturmuş, serbest piyasa mekanizması içerisinde finansal ve endüstriyel gruplar bankacılık faaliyetlerine yönelmişlerdir. Aynı zamanda yapısal ve kurumsal problemlerle birleşen enflasyonist baskı ve gerilimler makro ekonomik açıdan süreklilik arz etmeye başlamış ve kronik sorunlar haline dönüşmüştür. Bu sürecin ise, açık bankacılık işlemleri ve kötü kredi dağılımıyla birlikte finansal nitelikli krizlere yol açtığı ve ekonomik durğunluğu ortaya çıkardığı görülmektedir.

İkinci dalga reformlarda bankacılık sistemine yönelik hukukî çerçeve, merkez bankası ve denetleme otoriteleriyle, sıkı kurallar-katı uygulamalara yönelmekte, sektörel derinliğe sahip yüzeysel olmayan özelleştirmeleri ve kredi kurumlarının yabancı sermaye ağırlıklı bir piyasa yapısına dönüştürülmesini benimsemektedirler. Böylece Batı Avrupa ve Euro bölgesi yatırımcıları, geçiş ekonomileri bankacılık sistemlerini yapısal olarak değiştirerek, AB bankaları ile bağlantılı hale getirmişlerdir.³⁴

Tablo 4’ten de izlenebileceği gibi, geçiş ekonomilerinin çoğunda banka özelleştirmeleri tamamlanmıştır. Yabancı ortaklı bankaların; Rusya, Ukrayna, Özbekistan ve Kazakistan hariç bankacılık sistemine rekabetçi bir özellik kazandırdığı ifade edilebilmektedir. Rusya, Ukrayna, Özbekistan ve Kazakistan açısından ise, bankacılık sektörünün sistemik ve yapısal

³³ Stephan Barisitz, *Banking in Central and Eastern Europe 1980-2006*, Routledge Publishing, New York, 2008, p. 79.

³⁴ *Ibid*, p. 80.

farklılıklar nedeniyle ulusal sermaye ve devlet ağırlıklı bir özellik taşıdığı ortaya çıkmaktadır.

1998 Rusya finansal krizi on yıllık bir dönem için Türk Dünyası ülkelerinin makro ekonomik göstergelerinde bozulmaya yol açarken, finansal piyasaların yapısal dönüşümünü de önemli ölçüde olumsuz etkilemiştir. Türkmenistan, Tacikistan ve Özbekistan’da devlet bankalarının finansal paylarında zaman içerisinde bir artış gözlenirken, diğer ülkelerde tersine bir eğilim göze çarpmaktadır. Bu noktada T.C. Başbakanlık Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi (TİKA)’nin hazırlamış olduğu ülke raporları esas alınarak, ülkesel bankacılık süreçlerinin anlaşılması önem arz etmektedir.

Tablo 4: Geçiş Ekonomileri ve Türk Dünyası Ülkeleri Bankacılık Sektöründe Kamu-Yabancı Sermaye Payları (1990-2005 / Yüzde Dağılım)

Ülkeler	Kamu Sahipliği Bankalar			Yabancı Sermayeli Bankalar		
	1992-1997	2000	2005	1992-1997	2000	2005
Macaristan	74,4	7,7	7,0	41,8	66,7	84,5
Polonya	86,2	23,9	21,5	4,2	69,5	74,2
Çek C.	-	27,8	2,5	15,9	71,8	94,5
Slovakya	70,7	49,1	1,1	32,7	28,1	97,3
Bulgaristan	82,2	19,8	1,7	9,5	67,7	72,8
Romanya	80,4	48,0	6,5	20,0	50,9	59,2
Hırvatistan	58,9	5,7	3,4	1,0	84,1	91,2
Rusya	37,0	-	38,1	-	-	11,2
Ukrayna	13,5	11,9	8,0	-	-	21,4
Azerbaycan	80,5	60,4	55,2		4,4	6,6
Kazakistan	24,3	1,9	3,5	-	19,8	7,3
Kırgızistan	69,7	15,8	4,8	-	24,6	73,6
Tacikistan	-	6,8	9,7	79,4	71,9	8,9
Türkmenistan	26,1	97,1	96,1	0,0	1,3	1,6
Özbekistan	46,7	77,5	67,6	0,1	2,2	3,4

Kaynak: Stephan Barisitz, *Banking in Central and Eastern Europe 1980-2006*, Routledge Publishing, New York, 2008, pp. 80-157.

Öncelikle Azerbaycan’da “Merkez Bankası Kanunu” ve “Bankalar ve Bankaların Faaliyetleri Hakkındaki Kanun”un Ağustos 1992’de yürürlüğe girmesiyle birlikte, iki aşamalı bankacılık sistemi kurulmuştur. Birinci

seviyede Merkez Bankası ve ikinci seviyede diğer bankaların oluşturduğu Azerbaycan bankacılık sektöründe; politika belirleme, denetim ve kontrol yetkisi dolayısıyla regülasyon birimi olarak Merkez Bankası sorumluluk almaktadır. 2000 yılında “banka sistemi sağlamlaştırma politikası” çerçevesinde Merkez Bankası asgari banka sermayesi tutarını 2 milyon dolar olarak belirlemiş, bu limite çıkmayan bankaların lisanslarını geri almıştır. Bankalar Kanunu gereği Azerbaycan banka sisteminde yabancı bankaların tamamen kendi sermayeleri ile kurulabileceği, ancak toplam bankacılık sermayesi içerisinde yabancı sermaye payının %30’u aşamayacağı kabul edilmektedir.³⁵

Kazakistan Milli Bankası ise özellikle 1994’ten itibaren banka sayılarının azaltılmasına yönelik düzenlemeleriyle dikkat çekerken, banka sayısını 1994-1997 arasında banka sayısını 200’den 100’e indirmiştir. Bankacılık regülasyon otoritesi olarak Merkez Bankası, bankaların kendi aralarında birleşerek güçlenmelerine yönelik konsolidasyon uygulamalarına ağırlık vermektedir. Yabancı sermayeli bankaların bankacılık sermayesi toplamı içerisinde %26’lık bir paya sahip olması, Kazakistan’ın uluslararası finansal piyasalara uyum sağlama noktasında belirli bir mesafe aldığını göstermektedir.³⁶

İki kademeli bir bankacılık sisteminin benimsendiği diğer ülke Kırgızistan, 1991’de kabul edilen yasal düzenlemeyle Kırgızistan Milli Bankası’nı kurmuş ve Aralık 1992’de parlamentodan göreceli bir özerklik sağlamıştır. Ulusal ve yabancı bankalar tarafından oluşturulan bankacılık sektörünün regülasyon unsurları açısından merkez bankası tarafından yönlendirildiği görülmektedir. 1998 Rusya Krizi ve Kazakistan dış ticaretinde yaşanan süreç, Kırgızistan ekonomisini ve özellikle bankacılık sektörünü olumsuz etkilemiş, Nisan 1999’da bankalar yükümlülüklerini karşılayamaz hale gelmişlerdir. Uluslararası finansal piyasalarla açık bir işbirliği yürüten Kırgızistan bankacılık sistemi; IMF, Dünya Bankası, IFC, EBRD gibi kurumlarla koordineli bir işbirliği sürdürmektedir.³⁷

Eski Sovyet sisteminin karakteristik özelliklerini hâlâ büyük ölçüde taşıyan Türkmenistan bankacılık sistemi; krediye erişimin sınırlı olması, kredilerin %95’inden fazlasının kamu sektörüne aktarılması, özel sektöre açık mali aracılık fonksiyonunun asgari düzeyde olması gibi yapısal

³⁵ TİKA, *Azerbaycan Ülke Raporu*, s. 16; www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

³⁶ TİKA, *Kazakistan Ülke Raporu*, s. 9; www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

³⁷ TİKA, *Kırgızistan Ülke Raporu*, Temmuz 2005, s. 53; www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

özellikler sergilemektedir. Bankacılık faaliyetlerinin merkez bankası gözetim ve denetiminde gerçekleştirildiği Türkmenistan’da bankacılık sektörü kamu ağırlıklı 14 banka tarafından oluşturulmuştur.³⁸

Özbekistan bankacılık sisteminin oluşumu ise dört aşamada gerçekleştirilmiştir. İlk aşama 1991 tarihli “Bankalar ve Bankacılık Faaliyetleri Hakkında Kanun” ile merkez bankasının kurulması olarak ifade edilirken, ikinci aşama 1994’te ulusal para birimi “sum” ve “1996 Kanunları” çerçevesinde ticari banka faaliyetleri yasal bir zemine oturtularak gerçekleştirilmiştir. 1997-2000 yıllarını kapsayan üçüncü aşamada, bankalara özel sermaye katılım oranları yükseltilmiş ve devam eden son aşamada ise, bankacılık faaliyetlerinin serbestleştirilmesine yönelik yapısal uygulamalar ortaya konulmuştur. 2002 tarihli Bankacılık Reformu Kararnamesi’yle banka özelleştirmelerine ağırlık verilmiştir. 2003 yılından itibaren mevduat sigorta fonu uygulamasına geçilmesi ve bazı vergi kolaylıklarının sağlanması, bankacılık sektöründe mevduat oluşumu açısından önemli kazanımları beraberinde getirmiştir.³⁹

2.2. Küresel Kriz Süreci ve Bankacılık Sistemi

1990’lı yılların başlarından itibaren gelişmiş ekonomilerde enflasyon oranları düşük ve istikrarlı bir seyir izlemiş, enflasyon hedefleri tutturulmuş, para otoriteleri açık ya da gizli istikrar hedeflerine ulaşmışlardır. Makro ekonomik istikrarın bankacılık risklerini önemli ölçüde azalttığına inanılmıştır. Bu inanışlar özellikle finansal piyasalarda risk algılamasını geçmiş dönemlere oranla önemli ölçüde değiştirerek artan bir risk iştahını ortaya çıkarmıştır.⁴⁰

Liberalize edilmiş finansal piyasaların yenilikçi gelişmelere yol açmasıyla birlikte yeni sermaye piyasası araçları ortaya çıkmaktadır. Sermaye piyasalarında son on yıl içerisinde piyasa enstrümanları genişlemekte, dolayısıyla bankacılık sistemleri ve küresel ölçekte finansal piyasalar çeşitlenmektedir. Ancak bu süreç piyasaların finansman dengelerini bozarak, bankaların ihtiyat ve yükümlülükleri üzerine gevşetilmiş regülasyon uygulamalarıyla beraber finansal krizi tetiklemektedir.⁴¹

³⁸ TİKA, *Türkmenistan Ülke Raporu*, s. 22; www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

³⁹ TİKA, *Özbekistan Ülke Raporu*, Aralık 2004, s. 46; www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

⁴⁰ C.A.E. Goodhart, “The Background to the 2007 Financial Crisis”, *International Economics and Economic Policy*, Vol. 4, No: 4, February 2008, p. 332.

⁴¹ *Ibid*, p. 336.

Liberalizasyon ve deregülasyonların rekabeti arttırdığı, finansal yenilikleri tetiklediği açıkça bilinmekte ve piyasa ekonomilerine işlerlik kazandırılması açısından da olumlu karşılanabilmektedir. Ancak bu durum, pek çok ülke ve özellikle Avrupa ülkeleri açısından önemli bankacılık problemlerine yol açmaktadır. Örneğin AB’de bankacılık sektörünün “yoğunlaşma oranı” ABD’den daha yüksek seyretmekte ve banka birleşmeleriyle aradaki fark giderek açılmaktadır. Bankacılık sektörü yoğunlaşma oranı Almanya hariç AB’de %30 ile %80 arasında değişirken, ABD’de büyük ölçüde şirket birleşmelerinden kaynaklanan 1998 sıçramasına rağmen bu oran %22 olarak ölçülmektedir. Diğer taraftan Fransa ve Almanya açısından kamu bankacılığı da hâlâ önemini korumaktadır. Tüm bu etkenler liberalizasyon sürecinde Avrupa’daki bankacılık hatalarını ya da başarısızlıklarını beraberinde getirmekte, finansal sistemlerde ve bankacılık sektöründe sıklıkla kriz oluşumuna sebebiyet vermektedir. 1970 sonları ve 1980’lerin başlarında İspanya, GSYH’nın %15’ine karşılık gelen, 1990’larda İskandinav ülkeleri GSYH’nın %4-10’u arasında kayıplarla karşı karşıya kaldığı krizler yaşamıştır.⁴²

2.2.1. Bankacılık Krizlerinde Yapısal Faktörler ve Küresel Kriz

Genel olarak finansal sistemin özel olarak ise bankacılık sisteminin kriz olarak nitelendirilebilecek gelişmeleri farklı nedenlerle ortaya çıkmaktadır. Mikro açıdan mevduat sigortası ve faiz oranı gibi faktörler tanımlanırken, makro ekonomik açıdan ise; serbestleşme (liberalizasyon ya da deregülasyon), yüksek enflasyon gibi para ve maliye politikaları ifade edilmektedir. Ancak bu faktörlere ilişkin olarak tam bir görüş birliğinin olduğu ileri sürülmemektedir.

Öncelikle Krugman, ekonomik krizlerin doğasında var olan temel unsur olarak “panik” kavramını esas almaktadır. Krugman’a göre, paniğe neden olan her ne olursa olsun, paniği bizzat panik meşrulaştırmakta, en tehlikeli kriz sebebi de kendisini meşru kılan bu panikler olmaktadır. Ekonomik kriz sürecinin en klasik örneği, bankacılık sektöründe, banka iflasları olarak nitelendirilmektedir. Bir bankanın müşterileri aynı anda paralarını çekmeye kalkıştırlarsa, banka çok küçük fiyatlarla aktiflerini satmaya zorlanmakta ve iflas etmektedir. Tayland, Endonezya, Meksika, Arjantin, Türkiye ya da 2008 ABD, Avrupa gibi bankacılık krizlerinin yaşandığı ekonomilerin geneli açısından; iflas eden ya da zor durumda kalan banka sayılarının çokluğu ortak özellik olarak tanımlanabilir.

⁴² Vives, *ibid*, pp. 58-60.

Ancak önemli olan unsur banka iflaslarının sayısı değil, mali yozlaşma ve azalan güvenden oluşan dairesel bir sürecin finansal krizlerin oluşumundaki etkisidir.⁴³ Ekonomik istikrarsızlıklara yol açan mikro ve makro faktörler, bankalar, şirketler ve hane halkı açısından güven kaybına yol açmakta, banka sisteminin kilitlenmesi ise bu sürecin bir parçasını oluşturmaktadır.

Genel bir nitelik olarak ifade edilen “panik” kavramının dışında finansal krizlere yol açan faktörlerin belirlenmesine yönelik farklı yaklaşımlar da söz konusu olmaktadır. Gianetti, sermaye akımlarının serbest bırakılmasının ekonomik istikrarsızlıklar yaratmak suretiyle gelişmekte olan ülkelerin refah göstergelerini bozduğunu kabul etmektedir. Caprio ve Honohan, liberalizasyonun gelişmekte olduğu ülkelerde borçların çevrilmesinde yetersizlikler ortaya çıkardığını; sorunun kaynağı olarak da liberalizasyon yerine politik müdahale ve ekonomik istikrarsızlığı göstermektedir. Baer ve Nzami bankacılık krizlerine ve sistemin verimsizliğine Brezilya örneğinde olduğu gibi yüksek enflasyonun neden olduğunu iddia etmektedirler. Barth ticari banka faaliyetlerinin sınırlandırılmasının, uygun olmayan düzenleme-denetleme standartları getirilmesinin krize yol açtığını öne sürerken, Evrensel, gelişmekte olan ülkelerde; sektörel yoğunlaşma oranının, sınırlayıcı düzenlemelerin, demokrasi, özel mülkiyet gibi konularda eksikliklerin kriz sebepleri olarak görülmesi gerektiğini ifade etmektedir.⁴⁴ Bankacılık krizlerinin kamu bankacılığı ile ilişkilendirilmesine yönelik olarak Caprio ve Martinez; devletin banka sahipliğinin bankacılık sisteminin kırılma potansiyelini önemli ölçüde arttırdığını ileri sürmekte, Barth ise; yolsuzlukla doğrudan ilişkisi olmasına rağmen devletin banka sahipliğinin bankacılık krizlerine yol açtığına dair bir ifadeyi benimsememektedir.⁴⁵

Yüksek hızlı büyüme, sermaye akımlarının artması, finansal istikrarın sağlandığı bir ortamda aşırı risk iştahı ve yüksek oranlı kâr elde etme isteği gibi bir dizi faktör bankacılık sisteminin önemli ölçüde kontrolsüz genişlemesine yol açmıştır. Sermaye akımlarında yaşanan hızlı genişlemeye karşılık, bankacılık sektöründe zayıf sermaye standartları, sağlam olmayan risk yönetimi uygulamaları ve şeffaf olmayan karmaşık finansal ürünlerin giderek artması sonucunda finansal sistemin kırılmasına yol açmıştır. An-

⁴³ Paul Krugman, *Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü*, (Çev. Neşenur Domaniç), Literatür Yayınları, 3. baskı, İstanbul, 2003, s. 100.

⁴⁴ Seyfettin Ünal ve Sezgin Açıklan, “2001 Krizinin Kamu ve Özel Bankaların Performansına Etkileri”, *12. Ulusal Finans Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Kayseri, 22-25 Ekim 2008, s. 20.

⁴⁵ *Agm*, s. 20.

çak bu noktada daha da önemli olan, düzenleyici ve denetleyici otoritelerin bankacılık piyasasında oluşan riskleri göremedikleri ve finansal yenilikleri değerlendiremedikleri için denetim mekanizmalarını oluşturmakta yetersiz kalmalarıdır.⁴⁶

2008 yılı ABD’de düşük teminatlı ipotek krizi sebebiyle konut piyasalarında olumsuz hareketler ile başlamış, aylık iş kayıplarının Şubat 2008’de önceki beş yılın en yüksek rakamı olan 63.000 iken Eylül’de bu sayı 159.000’e yükselmiş, ortalama aylık veri olarak iş kaybını 84.000’e yükseltmiştir. Bu gelişmenin konut piyasalarındaki hareketlere eklenmesiyle birlikte teminatsız kalan ipotek kredilerinin türev uygulamaları banka bilançolarını olumsuz yönde etkilemiştir. Bear Stearns’in zora girmesiyle başlayan süreç, domino etkisiyle küresel ekonomileri ve bankacılık sistemlerini önemli ölçüde krize sürüklemiştir. Ortaya çıkan likidite krizi, özellikle uluslararası bankaların gerçekleştirmiş oldukları işlemlerden kaynaklanmakta, yükümlülükler ve karşılıklar açısından sorun taşımaktadır. Bazı bankalar veya bazı bankaların aktifleri diğer bankalara ya da kamu sektörüne devredilmiş, hükümetler likidite sıkışıklığını aşabilmek için piyasalara likidite enjekte etmek zorunda kalmışlardır.⁴⁷

Küresel Kriz sürecinde yaşanan gelişmeler klasik (tipik) regülasyonların bir kırılmanın tam ortasında olduğunu göstermektedir. Politikacılar, bir şeyler yapılmasının gerekli olduğuna; bankacılar, kırılğan dengelerin ve risklerden kaçınmanın önemine; regülatör birimler ise, geçmiş dönemlerde gevşetilmiş uygulamalar yerine bankacılık sisteminin yapısal özelliklerinin güçlendirilmesine vurgu yapmaktadırlar.⁴⁸

Bankacılık sisteminde yaşanan olumsuz gelişmeler finansal sistemde konsolidasyon uygulamalarını beraberinde getirirken, yatırım bankacılığı özellikle ABD’de ortadan kalkmaktadır. Avrupa’da da benzer şekilde bankacılık sisteminin hükümetler tarafından kurtarılmasına yönelik uygulamalar söz konusu olmaktadır.⁴⁹ Genel olarak ülkeler açısından değişimle birlikte alınan önlemlerin özellikle finansal nitelikte olanları sekiz alt başlıkla tanımlanmaktadır. Bu başlıklar; mevduat garantisinin artırılması,

⁴⁶ Pelin Ataman Erdönmez, “Küresel Kriz ve Ülkeler Tarafından Alınan Önlemler Kronolojisi”, *Bankacılar Dergisi*, S. 68, Mart 2009, s. 85.

⁴⁷ Neslihan Topbaş, “Finansal Kriz Ortamında Bankaların Muhasebe Sistemlerinde Gerçeğe Uygun Değerleme Yönteminin Etkileri”, *Bankacılar Dergisi*, S. 68, Mart 2009, s. 56.

⁴⁸ Rajan, *ibid*, p. 71.

⁴⁹ Erdönmez, *agm*, s. 86.

bankaların yeniden sermayelendirilmesi, likidite enjeksiyonu, banka kredi borçlarına devlet garantisi verilmesi, kamulaştırma ve fon'a devredilmesi, ticari tahvillerin alınması için fon tahsis edilmesi, ipotekli konut kredileri tahvillerinin alınması, açığa satışının yasaklanması ve toksik varlıkların alınması olarak sıralanmaktadır.⁵⁰

Finansal firmaların ve ticari mekanizmaların gelişmesi ya da modernleşmesi regülasyon uygulamalarını daha zor ve karmaşık bir hale getirmektedir. Finansal kurumların ve özellikle bankaların gelişimi, karmaşık ve çok taraflı bankacılık işlemlerinin geçmişe oranla yaygın olarak kullanılmasına yol açmaktadır. Bu gelişme bankacılık sisteminin herhangi bir dış birim açısından izlenmesini zorlaştırmaktadır. Yenilikçi adımlar piyasa güçlerini idari mekanizmalardan daha etkin konuma taşımaktadır. Dolayısıyla potansiyel olarak finansal sektörlerde istikrar ve risk yönetimi arasında bir gerilim oluşmaktadır. Regülatör birimler ve devlet, geleneksel olarak risk yönetimi ve istikrar arasında bir denge oluşturmaya çalışmakta ve piyasa yapıcılarını bu dengeyi gerçekleştirmeye zorlamaktadır. Bu tür bir zorlama, yapısal olarak modernleşen bankacılık işlemleri açısından başarısızlığa yol açabilecektir. Bu noktada finansal regülasyonları modernize edebilmenin en iyi yolu, mevcut bankacılık sistemindeki sorumlulukları idari yaklaşımlardan özel yatırımcılara doğru aktarmak olacaktır.⁵¹

2.2.2. Türk Bankacılık Sistemi ve Küresel Kriz

Bankacılık sistemi ve finansal piyasalar açısından Türkiye'nin 2001 yılında yaşadığı ekonomik kriz, sektörel düzenlemeleri gerekli hale getirirken kriz sonrası tecrübeleri de beraberinde ortaya koymaktadır. Tablo 5, Türkiye ve Türk Dünyası ülkelerinde yaşanan krizleri ve sonuçlarını kronolojik olarak ortaya koymaktadır.

Bankacılık krizlerinin sadece Türkiye ve Türk Dünyası ülkeleri açısından dikkate alındığında, 1995 ve 2000'li yıllarda yoğunlaştığı Tablo 5'te de görülmektedir.⁵² Ayrıca bankacılık krizlerinin, öncesi ya da sonrası dönemlerde, mutlaka parasal ve reel ekonomiye ilişkin kriz süreçlerini de beraberinde getirdiği anlaşılmaktadır.

⁵⁰ *Agm*, s. 89.

⁵¹ Mark J. Flannery, "Modernizing Financial Regulation: The Relation Between Interbank Transaction and Supervisory Reform", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 17, No: 1, 2000, p. 111.

⁵² Luc Leaven and Fabian Valencia, "Systemic Banking Crises: A New Database", *IMF Working Paper*, WP/08/224, November 2008, p. 55.

Tablo 5: Seçilmiş Ülkelerde Belirgin Ekonomik Krizler

Ülkeler	Bankacılık Krizleri Yılı	Parasal Krizler Yılı	Kayıplar (GSYH yüzdesi olarak)	GSYH min. Büyüme Oranı	Gelişmeler
Türkiye	1982 2000		2,5	3,4	3 banka birleştirildi, 2 büyük banka yeniden yapılandırıldı.
		2001	32	-5,7	2 banka kapandı, 19 banka TMSF'ye devredildi.
Azerbaycan	1995	1994		-13	12 özel banka, 3 kamu bankası kapandı, 1 kamu bankası likidite sorunu yaşadı.
Kazakistan		1999			
Kırgızistan	1995				2 banka kapandı, 5 küçük bankanın lisansları geri alındı, 1999'da bankaların yarısı zarar açıkladı ve güven kaybı yaşandı.
Türkmenistan		1993			
Özbekistan		1994 2000			

Kaynak: Luc Leaven and Fabian Valencia, "Systemic Banking Crises: A New Database", *IMF Working Paper*, WP/08/224, November 2008, p. 55.

Etkin bir denetim ve gözetim sağlanabilmesi için kurumsal yapıya yönelik olarak bağımsız idari otoritenin ihtiyaç duyduğu ilkelerin uygulanması önem taşımaktadır. Bu nedenle bankaların kurumsal yapılarında regülatör birimin esas aldığı temel prensipler Basel Komite Raporlarına uygun olarak Şubat 2001 tarihli Yönetmelik'le piyasa risklerini de içeren sermaye yeterlilik ölçümlerini kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Denetim ve yönetim yapısına ilişkin başlıca prensipler;⁵³ kurumsal değerler ve etik ilkelerle uyumlu olma, faaliyetlerin ve sonuçların değerlendirilebildiği kurumsal stratejilerin tespit edilmesi olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca yetki ve sorumlulukların şeffaf olarak belirlendiği hiyerarşik şirket yönetim yapısı, yönetim birimleri arasında koordinasyon oluşturulması, personel ilişkilerinde mali teşviklere yer verilmesi, kurum içi ve kurum dışı bilgi akışında

⁵³ Adnan Akın ve Suphi Aslanoğlu, "İşlevsel ve Yapısal Açından Türk Bankacılık Sisteminde Kurumsal Yönetim İşleyişi", *Bankacılar Dergisi*, S. 61, Haziran 2007, s. 32.

yeterlilik, kurumun çevre ile olan ilişkilerinde ve ortaklar arasında oluşabilecek risklerin dikkate alınması da prensip olarak ifade edilmektedir.

Şubat 2001 Krizi'nin ardından uygulanmaya başlanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"nın temel amacı, bankacılık sektörüne ilişkin tedbirlerin süratle alınması ve mali piyasalardaki belirsizliğin ortadan kaldırılması olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda "Bankacılık Sektörünü Yeniden Yapılandırma Programı" dört temel unsur üzerine şekillendirilmiştir.⁵⁴ Bu unsurlar, kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kapsamında bulunan bankaların durumlarının çözümlenmesi, özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, sektörün daha etkin ve rekabetçi olabilmesi için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması olarak sıralanmaktadır. Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak uygulamaya konulan hukuki düzenlemeler içerisinde en önemli olan, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) gerek idari gerekse mali açıdan bağımsız bir otorite olarak kurulması ve etkin işleyişinin sağlanmasıdır.

Türkiye açısından da özellikle regülatör birim olan BDDK uygulamaları finansal bakımdan önem taşımaktadır. Bankacılık sisteminde etkin bir denetimin sağlanamadığı durumlarda oluşan ekonomik maliyet diğer sektörlerle kıyasla oldukça yüksektir. Bankacılık sisteminin denetlenmesi uzman ve etkin bir otorite tarafından gerçekleştirilmeli ve denetim otoritesi taşıdığı sorumlulukları yerine getirmek ve görevlerini etkin bir şekilde sürdürebilmek için faaliyetlerinde bağımsız olabilmeli, gerekli yasal yetki ve araçlarla donatılmalıdır. Bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetiminden sorumlu bir otoriteye duyulan güven; banka sistemine, ekonomiye ve ulusal para politikalarına duyulan güvenin temel unsurlarından birisi olarak ifade edilmelidir.⁵⁵ 2001 Krizi'nin ardından BDDK'nın uluslararası tecrübeler çerçevesinde bankacılık sektöründe oluşturduğu gözetim ve denetim sistemleri sayesinde, sektörün piyasa likidite riskleri ve sermaye yeterliliği açısından sağlıklı bir yapıda bulunduğu ortadadır.⁵⁶

Uluslararası standartlar çerçevesinde Türkiye bankacılık sektöründe yasal olarak sağlanması gereken sermaye rasyosu %8 oranına karşılık ge-

⁵⁴ Baykal, *agm*, s. 40.

⁵⁵ T.B.B., "Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi: Değerlendirme ve Öneriler", *Bankacılar Dergisi*, S. 43, Aralık 2002, s. 6.

⁵⁶ Topbaş, *agm*, s. 64.

lirken, hedef sermaye yeterliliği rasyosu ise %12 olarak belirlenmektedir. Ekim 2008 dönemine kadar bankacılık sektörünün ortalama sermaye yeterliliğinde risk ağırlıklı kalemlerden kaynaklanan bir azalma gözlenirken, Ekim 2008 sonrasında sermaye yeterliliği oranında, gerek risk ağırlıklı kalemlerde gerekse piyasa riskine maruz tutarlarda azalmayla birlikte, bir artış söz konusu olmaktadır.⁵⁷

Türkiye’de bankacılık sektörünün performans göstergelerinin 2008 yılı genelinde olumlu bir seyir izlediği görülmektedir. Sektörel sermaye yeterliliğinin yasal limitlerin oldukça üzerinde (%18) ve istikrarlı bir gelişim göstermesi, ekonomide oluşan risklere karşı sistem açısından güvenlik unsuru oluşturmaktadır. Borç ödeyebilirlik ve kaldıraç oranları, küçük çaplı bir bozulmayı işaret etmekle birlikte ödeme kabiliyetinin hâlâ yüksek bir seviyede bulunduğu ifade edilmektedir.⁵⁸ Türk bankacılık sistemi açısından ölçek ekonomileri ve maliyet etkinliği analizleri bankacılık sisteminde önemli hedefin, bankaların büyümesi ya da küçülmesi anlamında değil, optimal büyüklüğe çekilmesi gerekliliği olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla Türk bankacılık sisteminde bankaların birleşmesi suretiyle ölçek ekonomilerinin ortaya çıkarılması ve maliyet avantajlarının sağlanmasına yönelik girişimler genel bir kural olarak kabul edilemeyeceği gibi, Türkiye’deki bankaları dış rekabet sürecinde güçlendirmek, finansal sektörlerde politik reformları da gerekli kılmaktadır.⁵⁹

Türk bankacılık sektörünün 1994 ve özellikle 2001 krizlerinden gerekli dersleri çıkardığı ve piyasa katılımcılarını ve devlet birimlerini, iyi işleyen bir bankacılık sistemi yaratmaya zorlayarak bankacılığın sektörel gelişimine önemli katkılar sağladığı açıktır.⁶⁰ Bu nedenle 2008 Küresel Kriz’in Türkiye ekonomisi açısından finansal bir kriz olarak değil ama kaçınılmaz bir şekilde reel ekonomik kriz olarak nitelendirilmesi gerekmektedir.

2.2.3. Küresel Kriz ve Türk Dünyası Ülkeleri

Küresel ekonomide yaşanan kriz, üç önemli noktada geçiş ekonomileri açısından sorunlar ortaya çıkarmaktadır: Finansal krizin uluslararası kredi kaynaklarına erişimi zorlaştırması, gelişmiş ekonomilerde azalan talep nedeniyle piyasaların daralması ve özellikle enerji başta olmak üzere

⁵⁷ *Agm*, s. 63.

⁵⁸ BDDK, *Finansal Piyasalar Raporu*, Aralık 2008, s. 19.

⁵⁹ Tuba Ayan Yakıcı ve Fikret Çankaya, “Türk Bankacılık Sisteminin Ölçek Ekonomileri Açısından Değerlendirilmesi”, *Bankacılar Dergisi*, S. 43, Aralık 2002, s. 47.

⁶⁰ Ünal ve Açıkalın, *agm*, s. 19.

mal fiyatlarının düşmesi, Türk Dünyası ülkeleri açısından olumsuz makro ekonomik gelişmelere sebep olmaktadır. Finansal krizin geçiş ekonomileri üzerindeki en önemli etkisi, bankacılık sektöründen daha geniş ve etkin olması nedeniyle finans-dışı reel sektörlerde yabancı sermayeyle ilişkili olarak yaşanan daralmadır.

Azerbaycan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan finansal sektörlerinin uluslararası bağlantıları düşük bir seviyede tanımlanmakta, uluslararası bankalara, finans-dışı firmalara ve yabancı fonlara erişmenin ötesinde yeni iç kaynaklara ulaşmada bile önemli zorluklar yaşamaktadırlar. Kazakistan ise, iç ve dış sermaye akımları açısından özellikle kur rejimi nedeniyle olumsuz etkilenmektedir. Uluslararası ticaret hacminin gelişmiş ülke pazarlarında yaşanan daralma nedeniyle azalması, Türkmenistan gibi açık ekonomi işleyişinin ve dış finansal piyasalarla bağlantının zayıf olduğu bir ekonomide bile olumsuz gelişmelere yol açmaktadır. Kırgızistan, Tacikistan ve Özbekistan, özellikle Rusya'da işgücü olarak bulunan göçmen işçilerinden sağladığı dış kaynaklardaki azalmalarla karşı karşıya kalmaktadır.⁶¹

Yine de 1998 Rusya Krizi'nde yaşanan ekonomik bunalımlarla karşılaştırıldığında, Küresel Kriz sürecinde Türk Dünyası ülkelerinin daha iyi bir konumda buldukları ileri sürülebilmektedir. Ancak dikkat edilmesi gereken sorun, banka dışı sektörlerde uluslararası sermaye akımlarının zayıflaması ve kredilerin daralması nedeniyle oluşan finansal tikanıklıklardır.

Bankacılık sistemi açısından sermaye dengelerine yönelik düzenleyici uygulamalar, bütçe kaynaklarının sağlanması ve sermaye yenilenmesi, merkez bankalarının doğrudan müdahalelerinden daha fazla önem taşımaktadır.⁶²

Mevduat sahiplerinin panik ortamında bankalara yönelmeleri, bankacılık krizleri açısından ortak bir nitelik olarak görülmektedir. Bu nedenle özellikle bankacılık krizlerinin çözülmesine yönelik düzenlemeler içerisinde hükümetlerin mevduat güvencesi uygulamaları bütün ekonomiler açısından bir çözüm olarak sunulmaktadır. Ancak bankacılık sistemine devlet desteği, kritik bir uyulama olarak nitelendirilmektedir. Ekonomilerde genişleme yönünde oluşturulabilecek çözümler; merkez bankalarının

⁶¹ IMF, *World Economic Outlook*, Summary Version, April 2009, p. 85.

⁶² *Ibid*, p, 86.

likidite enjeksiyonu, kamu güvencelerinin sağlanması, yeniden sermayelendirmek için özellikle uluslararası mali kuruluşlardan fon temin edilmesi ve kamulaştırma olarak sıralanmaktadır.

Tablo 6: Türk Dünyası Ülkelerinde Finansal Regülasyon Göstergeleri (2005)

Ülkeler	Sermaye Yeterlilik Oranı (%)	Mevduat Sigortası Uygulaması	Fiyat Liberalizasyonu	Banka-dışı Finansal Kurumlar
Azerbaycan	12	Mevcut değil	Kapsamlı fiyat liberalizasyonu	Çok az ilerleme sağlanmış.
Kazakistan	12	Mevcut	Kapsamlı fiyat liberalizasyonu	Borsalar, piyasa yapımcılar ve broker'lar yeni kurumsallaşmaktadır. Bir kısım kamu menkullerinin ticareti yapılmaktadır.
Kırgızistan	8	Mevcut	Tam fiyat liberalizasyonu	Borsalar, piyasa yapımcılar ve broker'lar yeni kurumsallaşmaktadır. Bir kısım kamu menkullerinin ticareti yapılmaktadır.
Tacikistan	12	Mevcut	Piyasa fiyatları dışında devlet tarafından tedarik büyük ölçüde kaldırılmış	Çok az ilerleme sağlanmış.
Türkmenistan	10	Mevcut değil	Piyasa fiyatları dışında devlet tarafından tedarik bir ölçüde kaldırılmış	Çok az ilerleme sağlanmış.
Özbekistan	8	Mevcut	Piyasa fiyatları dışında devlet tarafından tedarik bir ölçüde kaldırılmış	Borsalar, piyasa yapımcılar ve broker'lar yeni kurumsallaşmaktadır. Bir kısım kamu menkullerinin ticareti yapılmaktadır.

Kaynak: Güven Delice ve Nihat Işık, "Orta Asya Ülkelerinde Finansal İstikrar Sorunu: Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Avrasya Etüdlere*, TİKA, 2007, S. 31-32, s. 128.

Rusya krizinin ardından Türk dünyası ülkelerinin de çoğunlukla bu uygulamayı benimsedikleri Tablo 6'da izlenebilmektedir. Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Tacikistan ülkelerinde de benimsedikleri uygulamaları Tablo 6'da izlenebilmektedir.

gıziistan, Tacikistan ve Özbekistan'da mevduat sigortası uygulaması benimsenmektedir. Ayrıca ülkelerin Basel I ve Basel II'de belirlenen sermaye yeterlilik oranlarına (%8) uygun hareket ettikleri, hatta Azerbaycan, Tacikistan, Kazakistan ve Türkmenistan açısından bu oranların daha yüksek tutulduğu ortaya çıkmaktadır.⁶³

3. Yeniden Yapılandırma ve Finansal Reform

Küresel Kriz'in ortaya çıkardığı sonuçlardan birisi, kredi risklerinin regüle edilmemiş iktisadi varlıklar üzerinde yoğunlaşmasıdır. Bu sonuç, risk iştahının düzenlenmiş piyasa ve fonlardan, düzenlenmemiş aracı piyasalara transferini içermektedir. Dolayısıyla regülasyonlar bu transferleri ve riskleri sınırlandırmaktadır. Ancak Küresel Kriz'le birlikte piyasa disiplininin sağlanmasında yeni enstrümanların gelişimi nedeniyle regülasyonlar etkinliklerini kaybetmiş, finansal piyasalarda banka-dışı kurumsal yapılar sistemik hatalarla güven unsurunu zedelemiş, düzenlenmiş ve düzenlenmemiş kurumlar arasındaki etkileşim risk algılamasında regülasyon zayıflıklarını ortaya çıkarmıştır. Buna rağmen regülasyonların, gelecekteki kriz ihtimallerinin azaltılması ve kayıpların önlenmesi noktasında fazlasıyla önem taşıdığı görülmekte, sadece bankalar için değil banka-dışı finansal uygulamaların (mortgage ve finans şirketleri) izlenmesi ve denetlenmesine yönelik olarak da "yenilenmesi" gerektiği ortaya çıkmaktadır.

3.1. Reformların Temel Esasları ve Uygulama Örnekleri

Regülasyonlara yönelik reformlar; sermaye yeterlilikleri ve diğer ölçümlere yönelik regülasyonların geliştirilmesi, yeni oluşan varlık (finansal enstrüman) çeşitlerinin azaltılması ve izlenmesi, finansal piyasalara ilişkin erken uyarı mekanizmalarının geliştirilmesi olarak üç noktada tanımlanmaktadır.⁶⁴

Finansal krizlerin ardından sektöre yönelik güvenin yeniden tesis edilmesi ve sektörün iyileştirilebilmesi için bankacılık sisteminin yapısına, gözetim ve denetim kurallarına, mevduata yönelik sigorta kurumlarının varlığına bağlı olarak farklı boyutlarda düzenlemeler gerekli olmaktadır. Bankacılık sektörüne yönelik reform ve düzenlemelerin; finansal, operasyonel ve yapısal olmak üzere üç farklı alanda gerçekleştirilmesi mümkün ve gerekli görülmektedir.⁶⁵

⁶³ Güven Delice ve Nihat Işık, "Orta Asya Ülkelerinde Finansal İstikrar Sorunu: Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Avrasya Etüdüleri*, TİKA, 2007, S. 31-32, s. 130.

⁶⁴ Ana Carvajal vd, *The Perimeter of Financial Regulation*, IMF Staff Position Note, 09/07, March 2009, p. 9.

⁶⁵ Baykal, *agm*, s. 47.

Finansal düzenlemeler; bankalara acil mali yardım için merkez bankasının likidite desteği; tahvil, kredi, bağış gibi devlet desteği ve garantileri; özel hisse senedi ve tahvil ihracı olarak ifade edilmektedir. Operasyonel düzenlemeler; yönetim etkinliği için ek sermaye; yeni yönetim; daha etkin personel kadrosu ve yabancı bankaların sisteme entegrasyonuna izin verilmesi olarak sıralanmaktadır. Yapısal düzenlemeler ise; rekabetin sağlanması için tasfiye, birleşme, ayrılma ve küçülme; aktif yönetimi; borcun yeniden yapılandırılması; özelleştirme ve kurumların yeniden yapılandırılması gibi önlemleri içermektedir.⁶⁶

Uluslararası uygulamalar açısından incelendiğinde bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasında temel unsurlar; düzenleme ve denetim sisteminin iyileştirilmesi, risk alma ve risk yönetimi tekniklerinin değiştirilmesi, sorunlu aktiflerin tanıtılması ve azaltılması, sermayenin güçlendirilmesi, bankacılık sistemine siyasi müdahalenin ortadan kaldırılması ve iyi yönetim olarak sıralanmaktadır. Bu uygulamaların ise esas olarak iki farklı şekilde gerçekleştirilmesi; uzun dönemde bankaların mali yapılarının güçlendirilmesine ve özkaynakların zamanla arttırılmasına yönelik olarak ekonomik çevrenin geliştirilmesi ikinci olarak ise; kısa dönemde özkaynakların hemen arttırılmasını öngören yaklaşımlar ortaya konulmaktadır.⁶⁷

Yöntem açısından ise bankacılık sisteminin içinde bulunduğu şartlara ve rehabilitasyon/yeniden yapılandırma hedeflerine bağlı olarak farklı uygulamalar mümkün olabilmektedir. Banka yapılarının iyileştirilmesinde en fazla tercih edilen yöntem; sermayenin güçlendirilmesi, yönetim kalitesinin arttırılması, banka ortaklık yapısının güçlendirilmesi, rekabetçi yapının iyileştirilmesi, bankaya şartlı likidite desteğinin sağlanması olarak sıralanmaktadır. Yeniden yapılandırma yöntemleri arasında ise; kamu desteğinin sağlanması, bankanın kamu yönetimine alınması, birleşme-bölünme-küçülme, alacakların yeniden yapılandırılması ve özelleştirme uygulamaları ifade edilmekte, risk dönemlerinde mevduat güvenceleri, ek likidite penceresi, kamu desteğinin sağlanması gibi ilave yapılanma önlemleri olarak nitelendirilmektedir.⁶⁸

⁶⁶ Türk bankacılık sistemi açısından finansal yapılanmada önemli mesafeler alındığı ancak operasyonel yapılanmanın oldukça geride kaldığı, yapısal düzenlemeler açısından ise henüz bir mesafe alınmadığı ileri sürülmektedir. Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Baykal, *agm*, s. 48.

⁶⁷ Ersin Özince, "Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Bankaların Bakışı", *Bankacılar Dergisi*, S. 42, Eylül 2002, s. 83.

⁶⁸ Türk Bankalar Birliği, "Türk Bankacılık Sektörü", *Bankacılar Dergisi*, S. 49, Haziran 2004, s. 79.

Şekil 1: Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırma Planı



1995 Meksika bankacılık krizinin ardından reform uygulamalarının özellikle operasyonel ve yapısal alanlarda üç temel başlık altında toplandığı gözlenmektedir. Meksika bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak; bankalararası birleşme ve devralmalar ile yabancı bankaların sektöre girmeleri önemli bir değişim olarak tanımlanmakta,

mevduata tam güvence yerine sınırlı bir güvence uygulamasına geçilerek, sıkı sermayelendirme kuralları benimsenmektedir. Arjantin ve Brezilya banka sisteminin yeniden yapılandırılmasında da benzer şekilde, özelleştirilmesi yoluyla kamu bankalarının sektörel ağırlığının azaltılması, yabancı bankaların sistemde oransal büyüklüklerinin arttırılması gibi düzenlemeler ortak nitelikli uygulamalar olarak dikkat çekmektedir. Yabancı bankaların finansal sistemi güçlendirdiğine ya da finansal krizlerin oluşmasını önlediğine yönelik somut veriler mevcut olmasa da, kriz sonrası süreçte özellikle sorunlu bankaların iyileştirilmesi ve bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasında önemli bir rol oynadıkları kabul edilmektedir.⁶⁹

Meksika ekonomisinin “Tekila Krizi”yle bankacılık sektörü üzerinde yaratmış olduğu etki, özellikle ABD ve IMF yardımlarıyla geçiştirilirken, Güneydoğu ve Japonya’da ise gayrimenkul fiyatlarındaki düşüş ile birlikte artan geri dönmeyen kredilerin ortaya çıkardığı sorunlar, bankacılık sistemini likidite krizine sürüklemiştir. Bu gelişme, serbest piyasa ekonomisinin bir gereği olan “devletin finansal piyasalara müdahale etmemesi” (finansal baskı)⁷⁰ yaklaşımının Japon bankalarını kurtarmak için bir süreliğine terk edilmesini beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla Güneydoğu Asya krizinden bankacılık sektörüne ilişkin ortaya çıkan sonuç; finansal sistem içerisinde likidite yetersizliğinin bir sorun yaratabileceği, bu nedenle sermaye yeterliliği oranlarının yükseltilmesi, devletin doğrudan likidite enjeksiyonlarına yönelmesi⁷¹ ve serbestleşme (deregülasyon) uygulamaları yerine denetleme-düzenleme (regülasyon) fonksiyonlarını içeren devlet müdahalelerinin benimsenmesine yönelik yaklaşımların ağırlık kazanmasıdır. Bu sürecin sonunda Financial Services Agency, bankaların davranış ve stratejilerini belirlemek üzere etkin bir yapıya kavuşturulmuş reformlar ise; bankacılık düzenleme ve denetim sisteminin ve sınırlarının tanımlanması, kabul edilebilir “standartlar sistemi”nin belirlenmesi, banka yönetimlerinin birleştirilmesi, banka regülasyon ve kurallarının uygulanması olmak üzere dört esas üzerine inşa edilmiştir.⁷²

⁶⁹ Pelin Ataman Erdönmez, “Finansal Krizler Sonrası Gelişmekte Olan Ülkelerde Yabancı Bankalar”, *Bankacılar Dergisi*, S. 51, Aralık 2004, s. 35.

⁷⁰ Bu konuda daha geniş bir bilgi için bkz: Uğur Emek, “Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerindeki Etkileri”, *Rekabet Dergisi*, C. 1, S. 3, 2000, s. 60.

⁷¹ Ömer Faruk Çolak, “Bankacılık Sektöründe Birleşme Eğilimleri ve Türk Bankacılık Sektörü”, *Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu Yayın No: 0058, Nisan 2000, s. 38.

⁷² Masahira Kawai, “Reform of the Japanese Banking System”, *International Economics and Economic Policy*, Vol. 2, No: 4, December 2005, p. 330.

AB açısından ise, finansal regülasyonlara yönelik reformlar üç noktada belirginleşmektedir.⁷³ Kriz dönemlerinde ve kriz yönetiminde izlenecek prosedür açık olarak ve ECB kontrolünde belirlenmeli, bankacılık, sigortacılık ve mali kurumlara yönelik merkezi bir denetim mekanizması oluşturulmalı ve ulusal ölçekte “too big to fail” (TBTF) kurumlar ve yerel piyasa güçleri sınırlandırılarak, ulusal ve AB ölçeğinde rekabet politikalarıyla aktif hale getirilmelidir.

Dolayısıyla bankacılık krizlerinin ardından uygulamaya konulan regülasyonlar, serbestleşme ve deregülasyon yaklaşımlarının bir ölçüde sınırlandırılmasını beraberinde getirmektedir. Finansal serbestleşme bankalar arasında rekabeti artırmakta ancak bankaların faizleri serbestçe belirlemeleri ve fonların kullanımı noktasında büyük ölçüde özgürlükler tanımaktadır. Bu özgürlükler sonuç olarak banka davranış ve stratejilerinde giderek artan riskler ortaya çıkarmaktadır. Küresel ekonominin gelişimi dikkate alındığında, bu riskler gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke ayrımı olmaksızın, bir ülkedeki bankacılık sistemini zayıflatmakta ve küresel olarak uluslararası alanda finansal istikrarı önemli ölçüde tehdit etmektedir.

Mali istikrarın sağlanması amacıyla yönelik olarak bankacılık sektörünün sağlamlığının etkin bir şekilde gözetilmesi ve denetlenmesi genel kabul gören bir gereklilik olmalıdır. Sağlamlık denetlemesi ise geleneksel olarak; sermaye yeterlilik şartı, sektöre girişlerin sınırlandırılması, banka işlemlerinin ve risklilik yapılarının izlenmesi olarak tanımlanmaktadır.⁷⁴

Özellikle geçiş ekonomileri açısından finansal liberalizasyon dikkatle değerlendirilmelidir. Finansal uyumsuzluklar nedeniyle ani ve aceleyle gerçekleştirilecek bir finansal liberalizasyon, mal fiyatlarının aşırı yükselmesi ve büyük ölçekli makro ekonomik dalgalanmalara yol açabilecektir. Tersine eğer finansal liberalizasyon kademeli bir geçiş süreciyle uygulanırsa, ekonomik aktörler zamanla yeni politikalara uyum sağlayabilecek ve sorunsuz bir geçiş başarılacaktır.⁷⁵

Türkiye’de ise, Şubat 2001 Krizi’nin ardından uygulanan reform programı da diğer ekonomilerin finansal krizler sonrası uygulamalarına paralellikler sergilemektedir. Örneğin birleşme ve devralma uygulamaları Ziraat Bankası ve Halkbank örneklerinde, kamu bankalarının özelleştirme

⁷³ Vives, *ibid*, p. 57.

⁷⁴ Uğur Emek, “Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerindeki Etkileri”, *Rekabet Dergisi*, C. 1, S. 3, 2000, s. 80.

⁷⁵ Jürgen Von Hagen and Haiping Zhang, “Financial Liberalization in a Small Open Economy”, *Open Economics Review*, Vol. 17, No: 4-5, December 2006, p. 397.

süreci ise Vakıflar Bankası örneğinde kullanılmıştır.⁷⁶ Kamu bankalarının görev zararlarının varlığı, 2001 Türkiye krizi açısından önemli tetikleyici unsurlardan birisi olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla kriz sonrası yeniden yapılanma sürecinde; T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve T.C. Halk Bankası A.Ş. sermaye desteği ile güçlendirilirken, geri kalan iki kamu bankasından T. Emlak Bankası A.Ş. kapatılmış, Vakıflar Bankası A.Ş. ise özelleştirme kapsamına alınmıştır.

2001-2003 Türkiye bankacılık sektöründe banka sayılarının azalması; şube ve çalışan sayılarının yaklaşık %25 oranında gerilemesi dikkat çekmektedir. 2000-2003 dönemi esas alındığında Türkiye’de 29 banka ve 1871 şube kapanmış, mevcut bankaların %30’undan fazlası tasfiye olmuştur. Banka ve şube sayılarının azalması ise, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve özel bankaların finansal nitelikli bir kriz sürecinde tasfiye olmalarından kaynaklanmıştır.⁷⁷

Küresel Kriz sürecinde ise Türkiye’deki bankacılık sisteminin regülasyonuna yönelik olarak BDDK uygulamaları üç amaç üzerine şekillenmektedir. Bankacılık regülasyonları; güvenli, istikrarlı, etkin ve rekabetçi bir piyasa yapısına yönelik düzenlemeler, müşteri haklarına yönelik; şeffaf, adil ve teşvik edici uygulamaları içeren düzenlemeler, etkili ve etkin bir denetim sistemine yönelik düzenlemeler olarak tanımlanmaktadır.⁷⁸

3.2. Finansal Regülasyon Reformlarının Modernleştirilmesi

Liberal ekonomilerde düzenleme ve denetleme yetkilerinin tek bir düzenleyici otoritenin kontrolü altında toplanması ve özellikle büyük ölçekli bankaların, uluslararası standartları karşılayan düzenleme ve denetime tabi tutulmaları önem taşımaktadır. Ayrıca büyük ölçekli ve sistemsel öneme sahip bankaların, yüksek risk taşıyan ve ciddi çıkar çatışmaları içerebilen kendi hesabına menkul değer alım-satımı faaliyetlerine girmeleri kısıtlanmalıdır. Genel olarak devlet güvencesi altında mevduat kabul eden kuruluşların finans sektörü dışında faaliyet gösteren düzenlenmemiş piyasa kuruluşlarına ait olmaması ve onların kontrolü altında bulunmaması da fazlasıyla önemlidir. Dolayısıyla bankacılık kuruluşlarıyla banka-dışı sahipleri arasındaki işlemlere mutlak sınırlar konulmalıdır. Mevduat yoğunlaşması konusunda ülke ekonomisinin gereklerine uygun limitler oluşturulması mümkün bir çözüm olarak nitelendirilmektedir.

⁷⁶ Emre Alpan İnan, “Dezenflasyon Süreci ve Düşük Enflasyon Ortamı: Türkiye’de Makroekonomi ve Bankacılık Üzerine Etkileri”, *Bankacılar Dergisi*, S. 50, Eylül 2004, s. 38.

⁷⁷ Alpan, *agm*, s. 52.

⁷⁸ BDDK, *Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler*, Aralık 2007, s. 77.

Ayrıca bütün ülkeler; ulusal nitelikte regülasyon organlarının siyasi etki ve baskılardan korunmasına, piyasa baskılarından arındırılmasına yönelik girişimleri benimsemeli ve düzenleyici otorite ve organlarının etkin işlemlerini gerçekleştirmelidirler. Merkez bankalarının finansal istikrarın arttırılması ve sürdürülmesindeki rolü benimsenmeli ve olağandışı ve zor durumlarda, sınırları çok iyi belirlenmiş bir şekilde son borç veren mercî fonksiyonu devam ettirilmelidir.⁷⁹

Bankacılık sisteminde oluşan problemlerin çözümünde devletin gözetim fonksiyonunun ek politikalarla geliştirilmesi, finansal regülasyonların kredi risklerinin azaltılmasına yönelik uygulamaların ötesinde modernize edilmesi gerekmektedir. Bu noktada öncelikle bankacılık işlemlerinde ve piyasa işleyiş sürecinde genişletilen bir “şeffaflık”, hükümet denetimleri kadar etkili bir mekanizma olmaktadır. Ayrıca bankacılık işlemleri üzerindeki hükümet müdahalelerinin, örneğin, kredi sisteminde vergi ve fon uygulamalarının ya da moral faktörlerin kullanımının en aza indirgenmesi gerekmektedir. Kamu bankalarının ve makroekonomik politikaların bankacılık sisteminde yol açtığı risklerin dikkate alınması da önem taşımaktadır. Banka sistemindeki denetim ve regülasyonlar; bir piyasa disiplini oluşturması açısından büyük ölçüde fayda sağlamakta, ancak daha etkin olabilmesi için şeffaflık kavramının geliştirmesi gerekmektedir.⁸⁰

Bu çerçevede Küresel Kriz sürecinde bankacılık sistemlerinin yeniden yapılandırılması açısından sektörel düzenlemeler beş ana başlık etrafında şekillenmektedir:⁸¹

1. Risk Yönetimi: Bankaların yönetim kadrosu ve denetim otoritelerinin risk yönetim politikalarını uygulamada etkin bir rol oynaması gerekmektedir.

2. Likidite Risk Yönetimi: Banka yönetimleri Basel Komite (BCBS) tarafından sağlanan prensiplere ek olarak günlük bazda likidite risklerini takip edebilmelidirler.

3. Kredi Derecelendirme Kuruluşları: Reyting ölçüm kuruluşlarının ürün ve yatırımcı derecelendirmelerinde yapılan hataları gözden geçirmeli ve yeni ölçüm ve derecelendirme sistemleri geliştirmeleri gerekmektedir.

⁷⁹ Finansal Reform, *Bankacılar Dergisi*, S. 68, Mart 2009, s. 102. Bu konuda daha geniş bir bilgi için bkz: G30 Grubu raporları, www.group30.org

⁸⁰ Rosengren, *ibid*, p. 122.

⁸¹ Erdönmez, “Küresel Kriz ve Ülkeler...”, s. 100.

4. Değerleme, Bilgilendirme, Muhasebe: Küresel Kriz'in önemli sebeplerinden birisi olarak kabul edilen muhasebe standartlarının zayıflığını giderebilecek ölçüde, şeffaflık ve bilgilendirme standartları geliştirilmesi önem taşımaktadır.

5. Sermaye Yeterliliğinin Güçlendirilmesi: Zayıf kredilerin yüksek derecede menkul kıymetlerin altyapısını oluşturması önlenmeli, sermaye yeterliliği standartları geliştirilmelidir.

Ancak küresel ölçekli finansal krizlerin önlenmesi açısından küresel işbirliğinin “mutlak şart” olduğu açıktır. Ülkelerin hükümet ve merkez bankaları düzeyinde birlikte hareket edebilmeleri, denetim ve finansal kuruluşların düzenlenebilmesi için uluslararası düzeyde standartlar oluşturmaları önem taşımaktadır. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası niteliğe sahip regülasyon birimleri ülkelerin regülasyon uygulamaları ve denetim servislerinin şekillendirilmesinde önemli bir rol oynamakta, dolayısıyla finansal krizlerde çözüm açısından güçlü bir arabulucu fonksiyonuna sahip olmaktadır. Ancak geçmiş dönemler açısından finansal krizler karşısında etkin olamadığı yönünde eleştirilmektedir. IMF'nin etkisizliğine yol açan faktörler; parasal konularda, parasal büyüklük olarak yetersiz kalması, acil müdahalelerde otorite zafiyeti ve liderlik eksikliği, finansal kurumların kurtarılabilmesine yönelik teşvik ve uygulamalardaki zayıflığı olarak tanımlanmaktadır.⁸² Dolayısıyla ilerleyen dönemlerde, IMF'nin kriz dönemlerindeki etkinliğinin artırılması için yapısal ve fonksiyonel olarak eksikliklerinin giderilmesine yönelik revizyonlar gerekmektedir.

Sonuç

Finansal piyasalara yönelik liberalizasyon ve deregülasyon uygulamalarının sektörel rekabeti artırdığı ve finansal yenilikleri tetiklediği ortadadır. Ancak finansal piyasaların yeni enstrümanları kontrolsüz bir şekilde kullanmalarının, Küresel Kriz'i oluşturan önemli unsurlardan birisi olarak nitelendirilmesi mümkündür. Bankacılık sisteminin yeni finansal araçların kullanımı açısından artan bir risk iştahı ve regüle edilmemiş alanlara yönelik eğilimi, küresel finans piyasalarını olumsuz etkilemiş ve sistemik risklerin ağırlaşmasına yol açmıştır. Finansal regülasyonların bankacılık sisteminde yaşanan dinamik gelişme ve eğilimler karşısında yetersiz kaldığı ve regülasyon otoritelerinin etkinliklerinin zayıfladığı kabul edilmektedir. Tamamen ulusal ve uluslararası güven unsuru üzerine inşa edilmiş bankacılık sistemlerinin, denetim ve gözetimden uzak, piyasa işleyişine bırakılmaları mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle finansal regülasyonların gelecek dönemler

⁸² Kane, *ibid.*, p. 316.

açısından revize edilerek, genişleyerek devam edeceği ortaya çıkmaktadır. Yaşanan banka iflasları ya da ödeme güçlükleri karşısında sermaye enjeksiyonları ve hatta kamulaştırma uygulamalarına yönelmiş olan hükümetler açısından, ihtisas sahibi bağımsız regülasyon otoritelerinin oluşturulması ya da etkinliklerinin artırılması bir zorunluluk olarak tanımlanmaktadır. Doğrudan devlet müdahalesi yerine regülasyon otoritelerinin bankacılık düzenlemeleri, piyasa ekonomisi işleyişi için de daha uygun görülmektedir.

Küresel finansal kriz benzeri bir süreci 2001 Ekonomik Krizi'yle yaşayan Türkiye, bankacılık düzenlemeleri yönünden küresel ölçekte bir örnek oluşturmaktadır. 2001 Krizi sonrasında oluşturulan regülasyon otoritesi BDDK uygulamaları; Türkiye'de Küresel Kriz'in en azından finansal olarak yaşanmasını büyük ölçüde engellemiş, iflas ve kapanma düzeyinde bir bankacılık krizi yaşanmamıştır.

Bankacılık sistemleri açısından istenen düzeyde olmasa da belirli bir mesafe alan Türk Dünyası ülkelerinde finansal piyasalara yönelik regülatör otoritenin merkez bankalarıyla tanımlanmış olması, finansal krizler karşısında zayıf ve kırılğan bir sistem yapısı oluşturmaktadır. Sektörel uzmanlık sahibi, bağımsız bir regülasyon otoritesi; bankacılık sistemine yönelik düzenlemeleri, uluslararası finansal piyasalarla uyum içerisinde gerçekleştirecek ve sektörel bir koordinasyon sağlayacaktır.

Ancak küresel ölçekte bir finansal krizin sadece ulusal genişliğe sahip regülatör birimlerle önlenmesi mümkün değildir. Bu nedenle uluslararası bankacılık sistemlerini düzenleyecek ve denetleyecek regülasyon mekanizmalarının oluşturulması ya da mevcut regülasyon otoritelerinin gerek görev gerek işleyiş yapıları açısından modernize edilmesi önem taşımaktadır. Regülasyon reformları; finansal, operasyonel ve yapısal araçları tanımlamaya ve üç temel amacı gerçekleştirmeye yönelik olmalıdır. Regülasyonların piyasa rekabetine işlerlik kazandırma, bankacılık sistemine ilişkin şeffaf bir bilgilendirme ve etkin bir denetim mekanizması oluşturulmasına yönelik bir yenilenmeye tabi tutulması, sadece finansal değil ekonomik krizlerin de çözümüne katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Akın, Adnan ve Suphi Aslanoğlu. “İşlevsel ve Yapısal Açından Türk Bankacılık Sisteminde Kurumsal Yönetim İşleyişi”, *Bankacılar Dergisi*, S. 61, Haziran 2007.
- Babenroth, Ralf, Diema Dietrich and Uwe Vollmer. “Bank Regulation and Supervision in Bank-Dominated Financial Systems: A Comparison Between Japan and Germany”, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 27, No: 2, April 2009.
- Barisitz, Stephan. *Banking in Central and Eastern Europe 1980-2006*, Routledge Publishing, New York, 2008.
- Baykal, C. Murat. “Hukuki Boyutlarıyla Finansal Krizler”, *Bankacılar Dergisi*, S. 60, Mart 2007.
- BDDK, *Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler*, Aralık 2007.
- BDDK, *Finansal Piyasalar Raporu*, Aralık 2008.
- Büthe, Tim. “Politics and Institutions in the Regulation of Global Capital: A Review Article”, *The Review of International Organizations*, Vol. 3, No: 2, June 2008.
- Carvajal Ana vd. *The Perimeter of Financial Regulation*, IMF Staff Position Note, 09/07, March 2009.
- Çolak, Ömer Faruk. “Bankacılık Sektöründe Birleşme Eğilimleri ve Türk Bankacılık Sektörü”, *Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu Yayın No: 0058, Nisan 2000.
- Delice, Güven ve Nihat Işık. “Orta Asya Ülkelerinde Finansal İstikrar Sorunu: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Avrasya Etüdüleri*, TİKA Yayını No: 31-32, 2007.
- Emek, Uğur. “Devletin Kapasitesi ve İktisadi Kalkınma Sürecindeki İşlevi”, *Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD Yayın No: T/2002-12/349, Aralık 2002.
- Emek, Uğur. “Finansal Piyasalarda Serbestleşmenin İktisadi Büyüme Üzerindeki Etkileri”, *Rekabet Dergisi*, C. 1, S. 3, 2000.
- Erdönmez, Pelin Ataman. “Finansal Krizler Sonrası Gelişmekte Olan Ülkelerde Yabancı Bankalar”, *Bankacılar Dergisi*, S. 51, Aralık 2004.
- Erdönmez, Pelin Ataman. “Küresel Kriz ve Ülkeler Tarafından Alınan Önlemler Kronolojisi”, *Bankacılar Dergisi*, S. 68, Mart 2009.
- Flannery, Mark J. “Modernizing Financial Regulation: The Relation Between Interbank Transaction and Supervisory Reform”, *Journal of Financial Services Research*, Vol. 17, No: 1, 2000.
- Goodhart, C.A.E. “The Background to the 2007 Financial Crisis”, *International Economics and Economic Policy*, Vol. 4, No: 4, February 2008.

- Günel, Mehmet. “Türkiye’de Bankacılık: Sorunlar, Gelişmeler, Çözüm Önerileri”, (Ed. Ahmet Ay), *Türkiye Ekonomisi*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007.
- Hagen, Jürgen Von and Haiping Zhang. “Financial Liberalization in a Small Open Economy”, *Open Economics Review*, Vol. 17, No: 4-5, December 2006.
- Hendrickson, Jill M. and Mark W. Nichols. “How Does Regulation Effect the Risk Taking of Banks”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 3, No: 1, June 2001.
- IMF. *World Economic Outlook*, Summary Version, April 2009.
- İnan, Emre Alpan. “Dezenflasyon Süreci ve Düşük Enflasyon Ortamı: Türkiye’de Makroekonomi ve Bankacılık Üzerine Etkileri”, *Bankacılar Dergisi*, S. 50, Eylül 2004.
- Kane, Edward J. “Architecture of Supra-Governmental International Financial Regulations”, *Journal of Financial Services Research*, Vol. 18, No: 2-3, December 2000.
- Kawai, Masahira. “Reform of the Japanese Banking System”, *International Economics and Economic Policy*, Vol. 2, No: 4, December 2005.
- Krugman, Paul. *Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü*, (Çev: Neşenur Domaniç), Literatür Yayınları, İstanbul, 3. baskı, 2003.
- Leaven, Luc and Fabian Valencia. “Systemic Banking Crises: A New Database”, *IMF Working Paper*, WP/08/224, November 2008.
- Llewellyn, David T. “Financial Regulation: A Perspective from United Kingdom”, *Journal of Financial Services Research*, Vol. 17, No: 1, 2000.
- Müller, Markus M. “Reconstructing the New Regulatory State in Germany: Telecommunication, Broadcasting and Banking”, *German Politics*, Vol. 10, No: 3, December 2001.
- Özince, Ersin. “Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Bankaların Bakışı”, *Bankacılar Dergisi*, S. 42, Eylül 2002.
- Rajan, Raghuram. “Cycle-proof Regulation”, *The Economist*, April 11th 2009.
- Rosengren, Eric S. “Modernizing Financial Regulation: Implications for Bank Supervision”, *Journal of Financial Services Research*, Vol. 17, No: 1, 2000.
- T.B.B. “Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi: Değerlendirme ve Öneriler”, *Bankacılar Dergisi*, S. 43, Aralık 2002.
- Taşar, M. Okan. *Piyasa Ekonomilerinde 3R: Rekabet, Regülasyon ve Reform*, Sayram Yayınları, Yayın No: 28, Konya, 2008.
- TİKA, *Azerbaycan Ülke Raporu*, www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.
- TİKA, *Kazakistan Ülke Raporu*, www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.
- TİKA, *Kırgızistan Ülke Raporu*, Temmuz 2005, www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.

- TİKA, *Özbekistan Ülke Raporu*, Aralık 2004; www.tika.gov.tr. Erişim: 03/04/2009.
- TİKA, *Türkmenistan Ülke Raporu*, www.tika.gov.tr Erişim: 03/04/2009.
- Topbaş, Neslihan. “Finansal Kriz Ortamında Bankaların Muhasebe Sistemlerinde Gerçeğe Uygun Değerleme Yönteminin Etkileri”, *Bankacılar Dergisi*, S. 68, Mart 2009.
- Tunay, K. Batu ve Mustafa T. Uzuner, “Kamu Bankalarının Türk Bankacılık Sektöründeki Yeri ve Etkileri”, (Ed. Vildan Serin), *İktisat Politikası*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1998.
- Turan, Güngör. “Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Reformlar ve Yeni Devletin İşlevleri”, *Kamu-İş Dergisi*, C. 8, S. 4, 2006.
- Türk Bankalar Birliği, “Türk Bankacılık Sektörü”, *Bankacılar Dergisi*, S. 49, Haziran 2004.
- Ünal, Seyfettin ve Sezgin Açıklan. “2001 Krizinin Kamu ve Özel Bankaların Performansına Etkileri”, *12. Ulusal Finans Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Kayseri 22-25 Ekim 2008.
- Vives, Xavier. “Restructuring Financial Regulation in the European Monetary Union”, *Journal of Financial Services Research*, Vol. 19, No: 1, February 2001.
- Xie, Lili. “Universal Banking, Conflicts of Interest and Firm Growth”, *Journal of Financial Services Research*, Vol. 32, No: 3, December 2007.
- Yakıcı, Tuba Ayan ve Fikret Çankaya. “Türk Bankacılık Sisteminin Ölçek Ekonomileri Açısından Değerlendirilmesi”, *Bankacılar Dergisi*, S. 43, Aralık 2002.

Kırgızistan'ın Anayasa Serüveni ve Jogorku Keneş

Şeref İBA¹

Özet

Kırgızistan, bağımsızlığına kavuştuktan sonra anayasa değişikliği tartışmaları hep gündemde olmuştur. Anayasa değişiklikleri büyük ölçüde hükümet sisteminin temel dinamikleriyle doğrudan ilgilidir. Başlangıçta, Başkanlık rejimi niteliği sergileyen siyasi rejim, günümüzde 'yarı-başkanlık' sistemine dönüşmüştür. Anayasa düzeyindeki reformların pratiğe geçmesiyle ilgili sorunlar geçerliliğini korumaktadır. Hukuki reformlar, parlamentonun kurumsallaşması bağlamında kayda değer fiili gelişmelere yol açmıştır. Parlamentonun sürekliliği ilkesi ve yasama dokunulmazlığı gibi kimi parlamenter kurumlar ve kavramlar, Türkiye ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Kırgızistan yasama organı (Jogorku Keneş), yarı-başkanlık görünümündeki anayasal rejim içerisinde önemli bir konuma sahiptir. Toraga (Meclis Başkanı) da, bütün siyasi sistem ve Meclis içerisinde en etkili otorite konumundadır. Türkiye'de olduğu gibi yeni Meclis Başkanı seçilinceye kadar, en yaşlı milletvekili geçici başkanlık yapmaktadır. Toraga, 2/3 nitelikli çoğunluğun oyuyla düşürülebilmektedir. Ancak Türkiye'de bu tip bir hukuki mekanizma bulunmamaktadır.

Anahtar kelimeler: *Kırgızistan'da anayasal reformlar, Kırgızistan'da anayasallaşma süreci, Kırgızistan Yasama Organı, Jogorku Keneş, Toraga.*

¹ Doç. Dr., Çankaya Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Öğretim Üyesi(y.z.); serefiba@hotmail.com.

Kyrgyzstan's Constitutional Adventure and Jogorku Kenesh

Abstract

The debate over constitutional amendments always takes part in the agenda since Kyrgyzstan has promulgated its independence. Constitutional amendments, at considerable level, directly related to the basic dynamics of the governmental system. At the initial, the political regime which displayed the feature of presidential system, nowadays, has transformed into “semi-presidential system”. The problems related to the realization of the reforms at the level of constitution still exist. Legal reforms made significant actual improvements with regard to institutionalization of parliament. Some of the parliamentary terms and structures such as the principle of continuity of parliament and parliamentary immunity very similar with Turkish case. Legislative branch of Kyrgyzstan (Jogorku Kenesh) has crucial position in the constitutional regime that appears as semi-presidential. Toraga (speaker) also, is the most important authority within the whole political system and assembly. As in Turkish case, the oldest Member of Parliament serves as temporary speaker until speaker been elected. Toraga can be made fall with a (2/3) qualified majority. However Turkey does not have this type of legal mechanism.

Keywords: *Constitutional reforms in Kyrgyzstan, Constitutionalisation Process in Kyrgyzstan, Jogorku Kenesh, Legislative organ in Kyrgyzstan, Toraga,*

1. Anayasallaşma Sürecinin Kısa Tarihçesi

Sovyetlerin dağılması, Orta Asya ve Kafkasya'nın siyasi haritası için bir milat olmuştur. SSCB'ne bağlı olan cumhuriyetler peş peşe bağımsızlıklarını ilan etmiştir. Bu süreçte bağımsızlığına kavuşan Kırgızistan, 1991 yılında kendi Devlet Başkanı'nı seçti ve yeni anayasasını oluşturmaya başladı. Yeni Anayasa, başkanlık sistemini benimsemişti. İlk Devlet Başkanı Askar Akayev döneminde otorite yönünde gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri, 24 Mart 2005 devrimine zemin hazırlayan faktörlerin başında yer almıştır. Gerçekten de sözü edilen dönemde yapılan anayasa değişiklikleri; bir yandan Devlet Başkanı Akayev'in otoritesini güçlendiren yeni yetkiler getiriyor, diğer yandan da evrensel demokratik standartların zaten oldukça gerisinde olan hak ve özgürlükler alanını daha da daraltıyordu.

Türk Cumhuriyetleri, genelde çok sık anayasa değişikliği yapmaktadırlar. Bu durum 16'ncı yaşını kutlayan Kırgızistan için de geçerlidir. Sovyet sonrası Kırgızistan'da yaşanan toplumsal ve siyasal gelişmeler, anayasacılık hareketleri bağlamında kayda değer bir deneyim alanı ortaya çıkarmıştır. Gerçekten de, anayasacılık hareketleri önceden planlanabilen hareketler olmadığı gibi anayasa yapmak da, sadece normatif düzenleme cambazlığı değildir. Toplumun hukuk yoluyla yukarıdan dizayn etme, eskimiş ve klasik bir anlayıştır. Anayasa yoluyla toplumun önünü açacak yol haritaları sunma ideali, toplumdan destek gördüğü ve özümsemiştiği ölçüde anlamlı bir iştir. Öyleyse anayasa, bireyin ve dolayısıyla gönüllerde yer tutacak kadar toplumun kendi hazırladığını düşündüğü bir metin olmalıdır.² Toplum sözleşmesi olan anayasa'nın yapımında toplumun etkin katılımını sağlayacak yöntemlerin devreye sokulması, çağdaş bir gereklilik haline gelmiştir. Dünya üzerindeki yaklaşık 200 ülkenin yarısından fazlası, 1970'lerden itibaren anayasalarını yeni baştan yapmıştır. Literatüre "yeni anayasa yazım dönemi" olarak geçen bu süreçte, anayasa yapımında katılım ve demokratik yöntemler ön plana çıkmıştır.

Bu açıdan bakıldığında, özellikle Akayev sonrası Kırgızistan'daki anayasallaşma sürecinde genel olarak kitlelerin damgası belirgin olup, irdelenmeye değer özellikler sergilemektedir. Bununla birlikte, Kırgızistan'da halk kitleleri, daha çok anayasa değişikliği çalışmalarını harekete geçirme bağlamında etkili olmuş; demokratik anayasa yapım yöntemlerine uygunluk bağlamında yeterince başarılı olamamıştır.

² Şeref İba, "Yeni Anayasa Yapmak", *Çankaya Üniversitesi Gündem*, 2009, No: 32, s. 46.

Anayasacılık hareketlerinin öyküsü kısaca şöyledir: Kırgızistan'da bağımsızlıktan önce 1978 tarihinde kabul edilen Sovyet Anayasası uygulanmaktaydı. 31 Ağustos 1991 tarihinde bağımsızlığın ilanından sonra 11 Aralık 1991'de Cumhuriyetin bağımsızlık beyannamesi kanunlaştırıldı. Türkiye, 16 Aralık 1991'de Kırgızistan'ın bağımsızlığını tanıyan ilk ülke oldu.

Bağımsızlığın ilanından sonra ilk Anayasa, 5 Mayıs 1993 yılında kabul edilmiştir. Kırgızistan Cumhuriyeti 12. Dönem Yüksek Sovyeti'nin 12. birleşiminde kabul edilen bu Anayasa'nın girişinde, bağımsızlık vurgusu dikkat çekmektedir.³ Kırgızistan'da bu tarih (5 Mayıs) *Anayasa Günü* adı altında her yıl resmi tatil olarak kutlanmaktadır.

1993 Anayasası, güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş; yargı, yasama ve yürütme erklerini birbirinden sert çizgilerle ayırmış ve siyasi rejim modeli olarak başkanlık sistemini tercih etmiştir.⁴ Bu dönemde Kırgızistan hükümeti ve parlamentosu büyük bir ekonomik kriz ile karşı karşıyaydı.

Anayasanın 7. Maddesindeki, "*Yasama, yürütme ve yargı organları birbirinden bağımsız çalışır. Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası ile verilen yetkilerin dışına çıkamazlar.*" hükmü, güçler ayrılığı ilkesine açıkça vurgu yapmaktadır. Parlamentonun yetkilerini düzenleyen Dördüncü Bölümün 58. Maddesinde 27 madde halinde bu görevler sayılmıştır. Ancak, Anayasanın başka maddelerinde de parlamentonun çalışma düzenini ve yetkilerini düzenleyen maddeler yer almaktaydı. 66. Madde, kanun ve Anayasada değişiklik yapmada Meclisin karar yetersayısını özel olarak düzenlemişti. Buna göre, kanunların kabulünde karar yetersayısı, salt çoğunluk; anayasa yapımında ise nitelikli çoğunluk (2/3) oyu aranmaktaydı.

Anayasa, parlamentonun sürekliliği ilkesini benimsediğini 54. Maddede yer alan net bir normla ortaya koymuştu.⁵

93 Anayasası ve benimsemiş olduğu siyasi model, yaklaşık on yıl boyunca yürürlükte kalmıştır. Devlet başkanı Askar Akayev döneminde 2003 yılında gerçekleştirilen değişiklikler, demokrasiden otoriteye, deyim yerindeyse, geriye gidiş anlamına geliyordu. Orta Asya'nın demokrasi adası olarak bilinen Kırgızistan'da yaşanan ekonomik ve sosyal sorunların

³ *Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası*, Bışkek, 1993, TBMM Kütüphanesi.

⁴ Turar Koyçiyev, *Sovyet Sonrası Yeniden Yapılanma*, Bışkek, 2002. <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/full-text/2546.pdf> =296, Erişim: 8.6.2009.

⁵ "Kırgızistan Cumhuriyeti Parlamentosu devamlı faaliyette bulunan yüksek temsil organıdır. Parlamento, yasama ve denetim görevlerini yerine getirir." *Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası*, 1993.

‘daha fazla demokrasi’ talepleri şeklinde patlak vermesi iktidarın değişmesine kadar süren kitlesel eylemleri beraberinde getirdi.⁶ Bağımsızlıktan sonra Kırgızistan’ın ilk Devlet Başkanı olan Akayev, öğretmenlikten Devlet Başkanlığı koltuğuna geçmiş ve dolayısıyla devlet yönetimi konusunda tecrübesiz olduğu için, otorite yanlısı anayasa değişiklikleri yapmış ve 2 Şubat 2003 tarihinde referanduma sunmuştur. Tartışmalı bir referandum sonucunda kabul edilen anayasa değişikliği sonrası, Devlet Başkanının yetkilerini düzenleyen 53. Madde, kendisine ve aile efradına Devlet Başkanlığından ayrıldıktan sonra da geniş bir dokunulmazlık ve imtiyaz zırhı oluşturmuştu.⁷

Söz konusu anayasa değişikliklerinin oluşturduğu etkiler ve parlamento seçimlerine hile karıştırılması, Akayev’in akraba ve yandaşlarını milletvekili olarak seçtirmesi bardağı taşıran damlalar oldu. Sonuçta 24 Mart 2005 tarihinde yaşanan halk devriminin (Tulip Revolution) ardından Kurmanbek Bakiyev yeni Devlet Başkanı olarak seçildi. Devrimin hemen sonrasında Kırgızistan Parlamentosu tarafından yeni bir anayasa değişikliği çalışması başlatıldı. Kırgızistan’ın Başbakan Birinci Yardımcısı Feliks Kulov, Dışişleri Bakanı, diğer Hükümet üyeleri, milletvekilleri, Kırgızistan Devlet Başkanlığı İdaresi Başkanı, sivil toplum kuruluşları, iş dünyası ve basın yayın organları temsilcileri, uluslararası örgüt ve misyon temsilcilerinin bulunduğu yaklaşık 300 kişinin katılımıyla düzenlenen ve Kırgızistan Parlamento Başkanı tarafından yönetilen ‘anayasa yapım süreci’ toplantısına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nden de bir heyet katıldı ve çalışmalarda aktif olarak yer aldı.⁸ 2005 yılında TBMM Başkanı’nın görevlendirmesiyle Ertuğrul Yalçınbayır başkanlığında oluşturulan Kırgızistan heyetinde, bürokratik ve akademik tecrübeyle ben de yer aldım. Teknik yardım heyeti olarak, orada istikrarlı bir siyasal sistemin fiili işleyişinde seçim kanunlarının ve Meclis içtüzüğüne önemine vurgu yapıldı. Cumhuriyet tipi parlamenter rejim örneği olan Türkiye’nin anayasa serüveni

⁶ Gökçen Doğan, “Kırgızistan’da Demokratikleşme Sancısı”, *Stratejik Analiz*, Aralık 2006, s. 28.

⁷ Anılan madde şöyleydi:

“Kırgızistan devletinin eski Devlet Başkanı dokunulmazlığa sahiptir. Eski Devlet Başkanı, başkanlık döneminde işlediği suçlar için aranamaz, yargılanamaz, tutuklanamaz ve hapse atılamaz.

"Kırgızistan devletinin eski Devlet Başkanının dokunulmazlığı, evlerini, ofislerini, arabalarını, arşivlerini, dokümanlarını, eşyalarını ve mektuplarını da kapsar.

"Kırgızistan Devletinin eski Devlet Başkanına ve eşine, reşit olmamış çocuklarına ve onun bakımındaki bütün aile bireylerine her türlü hizmet ve koruma, kanunların koyduğu kurallar çerçevesinde devlet tarafından karşılanır." *Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası*, 53. Madde.

⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil3/bas/b110m.htm>, Erişim: 8.6.2009.

konusunda bilgi verildi ve bu konudaki deneyimler aktarıldı. Ön hazırlıklar ve çalışmalarından sonra, ilgililere yeni Kırgızistan Anayasasının kaleme alınmasında katkısı olabilecek öneriler ifade edildi. Türkiye'ye döndükten sonra konuya ilişkin yürütülen çalışmalar hakkında Heyet Başkanı ve Bursa Milletvekili Ertuğrul Yalçınbayır tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda bir gündem dışı konuşma yapılmıştır.⁹ 1993 Kırgızistan Anayasası, Fransız Anayasası'na benzer maddeler içermekteydi. Başka bir anlatımla, anayasal sistem yarı başkanlık rejimine uygun bir yapı sergiliyordu. Jogorku Keneş'in izniyle Cumhurbaşkanı Başbakan ve Hükümet üyelerini tayin etme; bunun yanı sıra kendi inisiyatifine göre Hükümeti istifaya çağırma; devletle ilgili sorunları genel halk referandumuna çıkarma ve onun sonucuna göre parlamentoyu dağıtma yetkisi verilmekteydi.¹⁰

2003 anayasa değişikliklerine kadar 1993 Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasasında üç kez (1996, 1998 ve 2002) değişiklik ve eklemeler yapılmıştır.

Tüm Orta Asya Cumhuriyetleri'nde olduğu gibi Kırgızistan'daki en önemli sorun geniş yetkilerle donatılmış Devlet Başkanına karşı, halk tarafından seçilmiş bir parlamentonun gücünün sınırlı kalmasıydı.¹¹ Öte yandan 24 Mart "Lale Devrimi" sonrası bu sorunu giderecek anayasal reformların yapılmaması üzerine 2 Kasım 2006'da "Reformlar için!" bloğu altında halk yeniden sokağa çıkma kararı aldı. Gösterilerin oluşturduğu baskı neticesinde Kırgızistan Devlet Başkanı Bakiyev gücünü büyük çapta sınırlayan yeni Anayasayı imzaladı.

Kırgızistan, Kasım 2006'da kabul edilen Anayasa ile, başkanlık sisteminden parlamenter sisteme geçen ilk Orta Asya Cumhuriyeti oldu. Böylelikle başkanlık sisteminin geniş yetkilerle donattığı Devlet Başkanının yetkisi kısıtlanırken, bakanlar kurulunun atanması yetkisi Başbakanına verildi. Ayrıca, parlamentonun yapısıyla ilgili de önemli bir reform gerçekleştirilerek, normal seçim takvimi uyarınca 2010 yılında yapılacak genel seçimlerde parlamentoya girecek milletvekili sayısı, temsil oranının artırılması amacıyla 75'ten 90'a yükseltildi.¹² Ancak yeni Anayasanın Cumhurbaşkanı Kurmanbek Bakiyev tarafından onaylanmasının ardından

⁹ Ertuğrul Yalçınbayır'ın gündemdışı konuşması için bkz: *TBMM Tutanak Dergisi*, C. 87, 9 Haziran 2005. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil3/bas/b110m.htm>, Erişim: 8.6.2009.

¹⁰ Aynura Elebayeva ve Margarita Poluhova, "Kırgızistan'daki Siyasi Değişimin Özellikleri", *Avrasya Dosyası Dergisi*, Ankara, 2002, s. 103.

¹¹ Gökçen Doğan, s. 29.

¹² <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav110906.shtml>, Erişim: 1.6.2009.

hükümet, “yeni Anayasaya göre çalışamadığı” gerekçesiyle istifa etti.¹³ Yeni Anayasanın, ne Devlet Başkanına ne de eski seçim kanununa göre seçilen parlamentoya yeni bir hükümet kurma izni vermemesi krizi büyüttü. Bunun üzerine Kırgızistan Anayasası üçüncü kez değiştirilerek 30 Aralık 2006’da Kırgızistan parlamentosu, devrik lider Askar Akayev dönemindeki Anayasada olduğu gibi, Devlet Başkanına hükümeti kurma, vali ve kaymakamları atama yetkisi veren anayasa değişikliğini kabul etti. Bununla birlikte siyasi çalkantılar 2007 yılında da devam etti. Devlet Başkanı tarafından referanduma sunulan anayasa değişikliği ile siyasi partiler, genel seçimlerde ilk kez yer aldı.¹⁴ Kırgızistan Anayasasının dördüncü kez değiştirilerek 22 Ekim 2007’de referanduma sunulduğu gün, Kırgızistan Meclisi, Bakiyev tarafından feshedildi. Devlet Başkanlığı’ndan yapılan açıklamada, Bakiyev’in, meclisin feshedilmesine ilişkin kararı, Anayasa Mahkemesi ile parlamentonun arasında yaşanan krize son vermek için aldığı belirtildi.¹⁵

24 Mart Lale Devrimi sonrası Kırgızistan’da gerçekleştirilen anayasa değişikliklerinin en önemli itici gücü toplum olmuştur. Ancak, istikrarsız bir siyasal sistemde yapılan değişikliklerin demokratik meşruiyeti en azından istenilen düzeyde olamamıştır. Çünkü, yapılan her değişiklik yeni sorunlara ve tartışmalara yol açmıştır.

Sonuçta, yukarıda özetlediğim süreç sonrasında Kırgızistan son anayasa değişiklikleri ile birlikte başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı özelliklerini taşıyan ancak başkanlık sistemi niteliği ağır basan kendine özgü bir karma hükümet sistemi diyebileceğimiz bir hükümet modeline kaymış bulunmaktadır.¹⁶

Kırgızistan Anayasasının 1. Maddesine göre Cumhurbaşkanı ve Jogorku Keneş üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı 5 yıllığına seçilmekte olup aynı kişi art arda 2 dönem seçilememektedir. Cumhurbaşkanı’nın klasik parlamenter rejimlerde görülen yetkilerin çok ötesine geçen yetkileri bulunmaktadır. Örneğin Anayasanın 46/3. Maddesine göre Cumhurbaşkanı’nın, Başbakanın onayı olmaksızın kendi inisiyatif ile bakanları azletme yetkisi vardır. Yine Anayasaya göre Cumhurbaşkanı dış politikanın başı ve belirleyicisidir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı’na par-

¹³ http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2006/12/061230_kyrgyz.shtml, Erişim: 2.6.2009.

¹⁴ http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2007/10/071020_kirgiz.shtml, Erişim: 4.6.2009.

¹⁵ <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=604518>, Erişim: 8.6.2009

¹⁶ Atilla Özer, *Türk Cumhuriyetlerinin Hukuki Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 30.

lamentoya kanun teklifi sunma yetkisi verilmiştir. Şu halde, Kırgızistan'da Cumhurbaşkanının anayasal konumu, klasik hükümet sistemlerinde olduğundan farklı ve kendine özgüdür.

Kırgızistan'da anayasacılık gelişmelerinin izlerini ve etkilerini değerlendirmek üzere, parlamentonun yapısal ve işlevsel konumunun ve rolünün süreç içerisindeki değişimini genel çizgileriyle ortaya koymak yararlı olabilir.

2. Kırgızistan Parlamentosu (Jogorku Keneş)'nin Anayasal Konumu

2.1. Kısa Tarihçe

SSCB döneminde son seçimler, 1990 yılında yapılmıştı ve parlamento 350 milletvekilinden oluşmaktaydı. Kırgızistan bağımsızlığına kavuştuktan sonra Kırgızistan Cumhuriyeti Meclisi'nin 12. dönem toplantılarında kabul edilerek yürürlüğe konulan 5 Mayıs 1993 tarihli Anayasada yasama organı olan Jogorku Keneş tek kamaralı bir yapıya sahipti ve 105 üyesi vardı. Daha sonra, bölgesel, etnik ve sosyal dengelerin bir gereği olarak 1994 yılı Ekim ayında parlamento reformu yapılmış ve çift meclisli yapıya geçilmiştir. İki kanattan (çift meclis) oluşan ilk parlamento seçimleri 5 Şubat 1995 tarihinde gerçekleştirildi. Seçimler, Anayasada öngörülmemesine rağmen, Cumhurbaşkanı Akayev'in istediği şekliyle ve 22 Ekim 1994 tarihinde yapılan referandum sonucu çoğunluk seçim tekniğine göre yapılmıştır. Yasama organı, sürekli görev yapan ve Kırgızistan Cumhuriyetinin tüm halkının menfaatlerini temsil etmek üzere seçilen 60 milletvekilinden oluşan 'Yasama Meclisi' ile aralıklı olarak çalışan ve bölgelerin çıkarlarının temsili esasına göre seçilmiş 45 milletvekilinden oluşan 'Halk Temsilcileri Meclisi'nden oluşmaktaydı. İki meclisin yetkilerinin orantısız (asimetrik) olması kısa sürede pratikte sorunlara yol açtı.

10 Şubat 1996 tarihinde gerçekleştirilen anayasa değişikliği referandumu, parlamento reformunun üçüncü evresini oluşturmaktadır. Kabul edilen değişiklik, Yasama Meclisi ile Halk Temsilcileri Meclisi'nin yetkileri simetrik hale getirilmiştir. Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasasında 21 Ekim 1998 tarihinde gerçekleştirilen değişiklikle Halk Temsilcileri Meclisinin üye sayısı 45, Yasama Meclisi'nin üye sayısı, 60 olmuştur.

Kırgızistan Cumhuriyetinde daha sonra yapılan anayasa değişikliği ile tek meclisli hale getirilmiş olan parlamento (Jogorku Keneş), halen yürürlükte olan Ekim 2007 Anayasasına göre, 5 yıllık bir dönem için seçilen 90

milletvekilinden oluşmaktadır. Daha önceki dönemde mecliste hiç kadın parlamenter bulunmamaktaydı.¹⁷ Aralık 2007’de yapılan seçimler sonrası parlamentodaki sandalye dağılımında kadınların oranı 1/3’e yaklaşmıştır. Kırgızistan’da milletvekili olmak için gerekli asgari yaş, 25’tir. Milletvekilleri Jogorku Keneş’te yaptıkları konuşmalardan ve kullandıkları oylardan dolayı yasama dokunulmazlığına sahiptir.

Görüldüğü gibi, Kırgızistan’da parlamentonun yapısıyla ilgili olarak gerçekleştirilen hukuki reformlar, kurumsallaşma yönünde kayda değer fiili gelişmelere zemin hazırlamıştır.

2.2. Yasama Organı (Jogorku Keneş)’nin Yetkileri

Kırgızistan Anayasasının 54. Maddesine göre, Kırgız Cumhuriyeti Parlamentosu (Jogorku Keneş), yasama ve denetim işlevlerini gören temsilci bir organdır. Milletvekili genel seçimlerinden sonra en geç 30 gün içinde ilk birleşimini yapar. Milletvekilleri, and içerek göreve başlar. Önceki meclisin yetkileri, yeni seçilen meclisin and içmesiyle sona erer. Milletvekilleri, yasama sorumsuzluğu (kürsü dokunulmazlığı)na sahiptir. Buna göre, milletvekilleri meclis faaliyetleri sırasındaki kullandıkları ifadeler veya kullanmış oldukları oylardan dolayı sorumlu tutulamaz. Kırgızistan Anayasası’ndaki kürsü dokunulmazlığı ve yasama dokunulmazlığı kurumu, Türkiye ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Yasama dokunulmazlığının kapsamı Türkiye’de olduğu gibi geniştir. Milletvekilleri, suçüstü halleri dışında aranamaz, yakalanamaz, gözaltına alınamaz ve tutuklanamaz. Çok ciddi suçlar dışında parlamentonun kararı olmaksızın cezai ve idari soruşturmalara konu edilemezler.

Öte yandan, milletvekili, başka bir kamu görevi veya belediye hizmeti ve ticari organizasyonlarda yer alamaz. Yasama uyumsuzluğu (bağdaşmazlığı) kurumu vardır.¹⁸ Bununla birlikte, milletvekilleri, görevini yapmaya engel olmayacak şekilde, bilimsel, teknik ve diğer yaratıcı aktiviteler yapabilirler.¹⁹

Kırgızistan Anayasası’ndaki yasama bağdaşmazlığı (uyumsuzluğu) kurumu, Türk Anayasasındaki düzenlemeyle karşılaştırıldığında, daha çağdaş ve demokratik standartlara uygundur. Çünkü, Türk Anayasasında, yasama

¹⁷ <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp032308.shtml>. Erişim: 7.6.2009.

¹⁸ ‘Yasama uyumsuzluğu’, parlamento hukukunun temel kavramlarından. Kısaca, milletvekilliği sıfatı ile, anayasa ve kanunlarda gösterilen belirli işlerin birlikte yapılamayacağı anlamına gelmektedir. (Şeref İba, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Turhan Yayınevi, Ankara, 2008, 2. baskı, s. 131-133.)

¹⁹ *Constitution of the Kyrgyz Republic*, Bishkek, 2007.

uyumsuzluğu, bağdaşmayan görevi sürdürmekte ısrar halinde, milletvekilliğini düşürme sebepleri arasında sayılmakla birlikte kapsamı gereksiz yere çok geniş ve belirsiz olduğu için uygulanabilirliği zayıftır.²⁰ Oysa, Kırgızistan örneğinde daha net ve uygulanabilir bir model benimsenmiştir.

Kırgızistan Anayasası'nın 58. Maddesine göre parlamentonun başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

1. Anayasa değişikliği yapmak,
2. Kanun yapmak,
3. Kanun yorumu (tefsir) yapmak,
4. Kırgızistan Cumhuriyeti sınırlarını değiştirmek,
5. Bütçeyi ve bütçe uygulama raporunu kabul etmek,
6. Kırgızistan Cumhuriyetinin idari ve bölgesel yapısıyla ilgili karar vermek,
7. Başkanlık seçimlerini ilan etmek,
8. Hükümet tarafından sunulacak ulusal sosyo-ekonomik kalkınma programını onaylamak,
9. Başbakanın önerisi üzerine hükümete onay vermek,
10. Bakanlar Kurulu hakkında topluca veya bir bakan hakkında güvensizlik önergesi vermek,
11. Cumhurbaşkanı'nın önerisiyle Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek ve görevden almak,
12. Cumhurbaşkanı'nın önerisiyle Yargıtay üyelerini seçmek,
13. Cumhurbaşkanı'nın konuşma ve mesajlarını dinlemek,
14. Başsavcının atanmasına rıza göstermek,
15. Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Ulusal (Merkez) Banka Başkanını seçmek,
16. Merkez Seçim ve Referandum Kurulu Başkanının atanmasını rıza göstermek,
17. Merkez Seçim ve Referandum Kurulu üyelerinin yarısını seçmek ve gerektiğinde görevden almak,
18. Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Sayıştay Başkanını seçmek,
19. Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Sayıştay üyelerini seçmek,
20. Ombudsmanı seçmek,

²⁰ 1982 Anayasasının "Üyelikle Bağdaşmayan İşler" başlıklı 82. Maddesinin ve 31.10.1984 tarihli ve 3069 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun"un değiştirilmesi gerektiği kabul edilmektedir. (Bkz. Şeref İba, *100 Soruda Türk Parlamento Hukuku*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2006, 4. baskı, s. 34.)

21. Ombudsman üyelerini seçmek,
22. Uluslararası antlaşmaları onaylamak,
23. Olağanüstü hal ilan etmek ve bu konuda Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi vermek,
24. Savaş ve barış konularında karar vermek,
25. Barış ve güvenliğin korunması için uluslararası antlaşmalardan kaynaklanan zorunlu hallerde Kırgızistan silahlı kuvvetlerinin Kırgızistan dışında kullanılmasına izin vermek,
26. Askeri, diplomatik ve diğer kategoriler ile Kırgızistan Cumhuriyetinin özel unvanlarına karar vermek,
27. Devlet nişanları ve onur ödülleri ihdas etmek,²¹
28. Af ilan etmek,
29. Yabancı devlet adamları ve uluslararası örgüt temsilcilerine Mecliste konuşma hakkı tanımak,
30. Anayasa Komisyonu, Sayıştay ve Ombudsman'ın yıllık raporlarını görüşmek,
31. Hükümetin çalışmaları hakkında Başbakanın, Başsavcının, Merkez Bankası Başkanı ve Sayıştay Başkanı'nın yıllık raporlarını görüşmek,
32. Cumhurbaşkanını suçlandırmak ve görevden düşürmek.

Anayasada, parlamentonun görev ve yetkileri ayrıntılı olarak maddeler halinde sayılmıştır. Bununla birlikte, aynı maddede “*Anayasa ve kanunlarca verilen diğer görevleri yapmak*” ibaresine yer verilmiş olması, bu maddede Meclisin bütün görevlerinin ayrıntılı biçimde sayılmadığını, Anayasanın başka maddeleri ya da kanunlarca verilen daha başka görev ve yetkilerinin de olabileceği anlamına gelmektedir. Bu düzenleme yöntemi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 1982 Anayasasının 87. Maddesiyle benzerlik göstermektedir. Anayasa normu, TBMM'nin görev ve yetkilerinden bazılarını saydıktan sonra, “*Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek*”²² ibaresine yer vermiştir. Kırgızistan Anayasası'nın Jogorku Keneş'in görev ve yetkilerini örnekleme yöntemiyle sayan 58. Maddesi, parlamenter sistemin standartlarına uygun görünmektedir. Ancak, anayasal sistemin fiili işleyişi ve uygulamaların önem taşıdığı da bilinen bir gerçektir.

²¹ *Constitution of the Kyrgyz Republic*, Bishkek, 2007.

²² <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm>. Erişim: 01.08.2009.

2.3. Toraga (Meclis Başkanı)

Kırgızistan'da da Türkiye'de olduğu gibi, Meclis Başkanı seçilinceye kadar, en yaşlı milletvekilinin geçici başkanlık görevi yapması formülü geçerlidir. Anayasa gereği, en yaşlı milletvekili, ilk birleşime başkanlık etmektedir.

Anayasanın 60. Maddesine göre, Kırgızistan'da Meclis Başkanı ya da geleneksel adıyla "Toraga", Meclisin kendi üyeleri arasından seçilmek zorundadır. Toraga Yardımcıları da benzer şekilde seçilmektedir.²³ Bu durum, "parlamentonun idari bağımsızlığı ilkesi"nin benimsendiğinin bariz bir göstergesidir.

Toraga, üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla seçilir ve Meclise karşı siyasal yönden sorumludur. Milletvekillerinin 2/3 nitelikli çoğunluğunun oyuyla alınacak kararla görevden düşürülebilir.

Meclis Başkanının düşürülebilmesi, Türk anayasal düzeninde olmayan bir husustur. Böyle bir mekanizma, Meclis Başkanının görevde kalmak için siyasi saiklerle hareket etmesini teşvik edebileceğinden Başkanın tarafsızlığı ilkesine gölge düşürebilir. Türkiye'de uygulanan sistem, bir yasama döneminde iki kez seçim şeklindedir.

Toraga'nın başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

1. Jogorku Keneş oturumların yönetmek,
2. Birleşim ve oturumların hazırlıklarını idare etmek,
3. Meclisin kabul ettiği kanunları imzalamak,
4. Jogorku Keneş'i içeride ve dışarda temsil etmek, Cumhurbaşkanı, Hükümet, yürütme, yargı ve yerel yönetim kuruluşlarıyla etkileşim sağlamak,
5. Jogorku Keneş'in mekanlarının genel yönetim ve denetimini yapmak,
6. Jogorku Keneş İttüzüğü hükümlerine göre diğer faaliyetleri organize etmek ve yetkileri kullanmak.

Buna göre, Başkanın görev ve yetkilerinin bir bölümü örnekleme yöntemiyle Anayasada sayılmıştır. Ancak, Meclis İttüzüğünden kaynaklanan başka görev ve yetkileri de vardır.

Meclis oturumlarını, kural olarak, Toraga yönetir ve Jogorku Keneş'i

²³ Anayasanın, Başkan yardımcılarının seçimini düzenleyen 60. Maddesi uyarınca, Başkan yardımcıları da gizli oyla seçilmekte olup görev ve yetkileri, Meclis İttüzüğü'nde düzenlenmiştir.

temsil eder, parlamento ile Cumhurbaşkanı, Hükümet ve diğer devlet organları arasındaki ilişkileri düzenler. Başkan, parlamentonun tüm faaliyetlerine ve çalışmalarına başkanlık edebilir. Dilerse bu konuda yardımcılarını görevlendirebilir. Başkan parlamentonun kabul ettiği kanun ve kararları imzalar, faaliyetleri ile ilgili olarak rapor sunar. Milletvekilleri isterlerse üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu ile Başkanın görevine son verilebilir. Aynı usulle Başkan yardımcılarının da görevden azli mümkündür. Jogorku Keneş bünyesinde geçici ve daimi komiteler ve komisyonlar vardır. Jogorku Keneş hazırlık çalışmalarını genelde bu komisyon ve komitelerde yapar. Komisyon ve komitelerin üyeleri milletvekilleridir.

Parlamento çalışmalarına eylül ayının ilk iş günü başlar ve haziran ayının son iş gününe kadar devam eder. Parlamentonun toplantı yetersayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Parlamento, kararlarını oturuma katılanların çoğunluğu ile almaktadır. “Ülke Gelişme Stratejisi” raporunda (2007–2010) belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanı’nın parlamentoyu feshetme yetkisi bulunmamaktadır; buna mukabil parlamento Cumhurbaşkanı’na azledebilmektedir.²⁴ Anayasa gereği parlamentonun kendi kendini feshetmesi de mümkündür. Bunun için parlamento üye tamsayısının asgari 2/3’ünün onayı şarttır.²⁵

Parlamentonun başlıca görevi yasama faaliyetleridir. Kırgızistan Anayasası’nın 64. Maddesine göre kanun teklifi verme yetkisi aşağıdakilere verilmiştir:

1. Seçmen (En az otuz bin),
2. Cumhurbaşkanı,
3. Milletvekilleri,
4. Hükümet.

Cumhurbaşkanı veya hükümet tarafından verilen kanun tasarıları ivedilikle görüşülmektedir. Gelişmiş demokrasilerde çağdaş bir anayasa standardı olarak benimsenen, “halkın yasa teklifi” mekanizması Kırgızistan Anayasası’nda yer almaktadır. Halkın yasa teklifi, anayasa değişiklikleri bağlamında Türkiye’de de gündemde olan konulardan birisidir.

Anayasayı değiştiren veya ona ek hükümler getiren kanun teklif veya tasarıları en az iki defa görüşülür ve parlamentonun üye tam sayısının en az 2/3’ünün oyu ile kabul edilir. Kanunlar kabul edildikten sonra bir ay için-

²⁴ http://eng.president.kg/files/cds_english.doc#_Toc175619114, Erişim: 4.6.2009.

²⁵ http://eng.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=47, Erişim: 2.6.2009.

de imza için Cumhurbaşkanına gönderilir. Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanun, parlamento tarafından bir ay içinde incelenir. İnceleme sonunda kanun en az 2/3 çoğunluğun oyu ile kabul edilirse Cumhurbaşkanı kanunu kendisine geldiği günden itibaren 14 gün içinde imzalamak zorundadır. Başka bir anlatımla, Cumhurbaşkanının geciktirici veto yetkisi vardır. Kanunlar yayımlandıktan sonra-kanun metninde başkaca bir hüküm öngörülmemişse- on (10) gün içinde yürürlüğe girer. Anayasa değişikliklerini veya ona ek hüküm getiren kanunları Cumhurbaşkanı parlamentoya tekrar görüşülme için iade ederse, bu iadeyi parlamento üye tamsayısının 3/4 çoğunluğun oyu ile yeniden Cumhurbaşkanına gönderebilir.

Kurulan hükümete güvenoyu parlamento tarafından verilir. Kırgızistan parlamentosu ayrıca hükümeti ve bakanları denetler; Başbakan ve bakanlar hakkında gensoru ve güvensizlik önergesi verebilir.

Kırgızistan parlamentosu Cumhurbaşkanının faaliyet raporunu ve açıklamalarını dinler, Merkez Bankası Başkanının atamasını onaylar, Hesap Komisyonu üyelerinin yarısını seçer, gerekli durumlarda bu üyelerin görevden alınmasına karar verir. Başbakanın, Başsavcının, Merkez Bankası Başkanının, Hesap Komisyonu Başkanının yıllık faaliyet raporlarını incelemek de parlamentonun görevleri arasındadır. Kırgızistan Anayasasının 58. Maddesinin 1.fikrasının 3. bendi “yasama yorumu” mekanizmasına yer vermektedir.²⁶ Türk anayasa tarihinde, yasama organının “kanun tefsiri” yetkisi, sadece 1924 Anayasası döneminde uygulamada olmuş, 1961 Anayasasıyla yürürlükten kaldırılmıştır.

Öte yandan, Cumhurbaşkanı tarafından sunulan Anayasa Mahkemesi'nin üyelerinin atamalarını veya bu üyelerin görevden ayrılımlarını parlamento onaylamaktadır.

Kırgızistan parlamentosunun görev ve yetkileri, kendine özgü bir siyasal model oluşturmaktadır. Kendi yaptığı kanunlarla ilgili “yorum” yetkisine de sahip olması, yasama organının yargı ve yürütme erkleri karşısında elini güçlendiren bir mekanizmadır. Jogorku Keneş, siyasal sistem içerisinde etkili rol üstlenecek hukuki dayanaklara sahiptir. Bununla birlikte, fiili durum değişkenlik sergilemektedir.

Sonuç

Kırgızistan'da anayasacılık hareketleri bağlamında son 15 yıllık dönemde kayda değer gelişmeler ve deneyimler yaşanmıştır. Kırgızistan'ın

²⁶ *Agm.*

anayasa serüveni, anayasacılık hareketleri ve demokratikleşme çabaları bağlamında ders çıkartılacak örneklerle doludur.

Orta Asya'nın demokrasi adası zaman zaman, otorite yanlısı Anayasanın sağladığı hukuki alt-yapıya dayalı olarak antidemokratik yönetimlere kaymıştır. Ancak, anayasa değişiklikleri ve dolayısıyla siyasal rejim sorunları, gündemden düşmeyen konuların en başında yer almıştır. Süreç içerisinde gerçekleştirilen bu evrimsel anayasa değişikliklerinin itici gücü ve temel dinamiği halkın kitlesel eylemleri olmuştur. Çağdaş anayasacılık yaklaşımında toplum sözleşmesi olarak algılanan anayasa metninin hazırlık aşamasında demokratik yöntemlere bağlılık, anayasanın demokratik meşruiyetini doğrudan etkileyen prosedürel bir etken olarak görülmektedir. Oysa, Kırgızistan örneğinde anayasa metnlerinin, geniş katılım ve uzlaşma ortamında oluşturulduğunu söylemek güçtür.

1993 Anayasası'nın benimsediği siyasal rejim tipi, başkanlık sistemi niteliği ağır basarken daha sonra parlamenter rejim ve 2007 değişiklikleri sonrası yarı-başkanlık rejimine kayış görülmüştür. Bir siyasal aktör olarak Kırgızistan Parlamentosu (Jogorku Keneş)nun anayasal konumu, bu değişikliklere bağlı olarak nitelik değiştirmiştir.

Son anayasa değişiklikleri ışığında, Kırgızistan Parlamentosu'nun konumu güçlenmiştir. Türk parlamento hukukunda bile olmayan kimi yeni mekanizma ve uygulamalar dikkat çekicidir. Bununla birlikte, parlamentonun kurumsallaşma süreci çalkantılı bir şekilde devam etmektedir. Bu çalışmada, anayasal reformların uygulamaya ne ölçüde yansıdığından çok, değişikliklerin özellikle demokratikleşme bağlamında ne anlama geldiği üzerinde yoğunlaşmıştır. Gerçekten de hukuk reformlarının, günlük yaşama yansımaları, anayasal normların demokratik standartlara uygun olarak fiili işleyişi ayrıca analiz edilmesi gereken bir konudur. Günümüzde, Jogorku Keneş, yarı-başkanlık sistemlerine özgü parlamentoların sahip olduğu hukuki altyapıya kavuşmuştur. Ancak, fiili işleyiş halen olgunlaşma sancılarını çekmekte olup anayasal yapı henüz istikrara kavuşmamış görünmektedir.

KAYNAKÇA

- Doğan, Gökçen. “Kırgızistan’da Demokratikleşme Sancısı”, *Stratejik Analiz*, Aralık 2006, s. 26 – 36.
- Elebayeva, Aynura ve Margarita Poluhova. “Kırgızistan’daki Siyasi Değişimin Özellikleri”, *Avrasya Dosyası Dergisi*, Ankara, 2005.
- İba, Şeref. *100 Soruda Türk Parlamento Hukuku*, Nobel Yayınevi, 4. baskı, Ankara, 2006.
- İba, Şeref. *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Turhan Yayınevi, 2. baskı, Ankara, 2008.
- İba, Şeref. *Parlamento İçtüzük Metinleri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1. baskı, İstanbul, 2009,
- İba, Şeref. “Yeni Anayasa Yapmak”, *Çankaya Üniversitesi Gündem*, 2009, No: 32. s. 46 – 50.
- Koyçiyev, Turar. *Sovyet Sonrası Yeniden Yapılanma*, Bişkek, 2002.
- Özer, Attila. *Türk Cumhuriyetlerinin Hukuki Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.
- TBMM Tutanak Dergisi*, Cilt 87, 9 Haziran 2005.
- Yeni Anayasalar-Bağımsız Devletler Topluluğu ve Baltık Cumhuriyetleri* (Haz. Alesker Aleskerli ve Abdurrahman Eren), TİKA, Ankara, 2005.

İnternet Adresleri:

- http://eng.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=47, Erişim: 2.6.2009.
- http://eng.president.kg/files/cds_english.doc#_Toc175619114, Erişim: 4.6.2009.
- <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil3/bas/b110m.htm>, Erişim: 8.6.2009.
- <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil3/bas/b110m.htm>, Erişim: 8.6.2009.
- http://eng.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=47, Erişim: 2.6.2009.
- <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/2546.pdf=296>, Erişim: 8.6.2009.
- <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav110906.shtml>, Erişim: 1.6.2009.
- http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2006/12/061230_kyrgyz.shtml, Erişim: 2.6.2009.
- http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2007/10/071020_kirgiz.shtml, Erişim: 4.6.2009.

Azerbaycan'da Yeniden Yapılanma Sürecinde Kamu Personel Sistemi

Recep REHİMLİ¹

Özet

Bu çalışmanın yapılmasındaki asıl amaç, Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra bağımsızlığını yeni kazanmış olan Cumhuriyetlerde idari yapının oluşturulmasına, aynı zamanda kamu personeli yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına katkıda bulunmaktadır. Ayrıca çalışmada Azerbaycan yönetim yapısında siyasal ve yönetsel sorunların giderilmesi için memurların hak ve yükümlülüklerinde, denetim sisteminde ne tür değişikliklerin yapılabileceği belirtilmiştir. Bu açıdan bakıldığında Azerbaycan Cumhuriyetinde sosyal ve kurumsal yapılanma sürecinin halen devam ettiği göz önüne alınırsa yapılan bu inceleme çok önem kazanır. Özellikle, eski Sovyet Cumhuriyetlerinde bu konu üzerine henüz derinlemesine bir incelemenin yapılmamış olması, yönetsel ve siyasal yozlaşmanın yüksek olması konunun güncelliğini daha da arttırmaktadır.

Anahtar kelimeler: *siyasi sistem, devlet, yerindelik ilkesi, personel, yerel yönetim, memur.*

¹ Dr., Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi, Nahçıvan Bölmesi Genel Sekreteri, rehimli@yahoo.com; rehimli@politics.ankara.edu.tr

In the Reforms Process the State Service System in Azerbaijan

Abstract

The primary purpose of this study is to contribute to the creating of an administrative structure and at the same time to the restructuring of the public personnel management system in those Republics that became independent after the collapse of the Soviet Union. This study also suggests what kind of changes can be made with respect to the rights and obligations and the inspection system of public officials to prevent the political and administrative irregularities that presently prevail in the administrative structure of Azerbaijan. From this standpoint, this investigation will gain much importance if it is considered that the social and institutional structuring in the Republic of Azerbaijan is still ongoing. In particular, the popularity of the matter will be much pronounced when we take into account that no in-depth analysis has been made in this regard in the former Soviet Republics where administrative and political corruption is high.

Keywords: *political system, state, subsidiary principle, personnel, local administration, public official.*

Giriş

Azerbaycan bağımsızlığını kazandıktan sonra, demokratik, laik ve üniter bir hukuk devleti olarak biçimlenmiştir. Yeni Anayasanın kabulü ile devlet yönetim sisteminde önemli değişikliklerin yapılmasına başlanılmış, etkili ve verimli çalışan yönetim sisteminin kurulması, geliştirilmesi yolunda önemli adımlar atılmış, devletin sosyal, siyasi, hukuki, ekonomik ve ideolojik fonksiyonlarının değişmesi ve gelişmesi gözlemlenmiştir. Bununla ilgili olarak eski rejimden kalma birçok kurum tasfiye edilmiş, modern yönetim sistemine ayak uyduracak yeni kurum ve kuruluşlar yaratılmış, yönetim sisteminin etkinliğini artırmak için birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bu yasal düzenlemelerden belki de en önemlisi Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminin esasını oluşturan Devlet Gulluğu Hakkındaki Kanun'un kabul edilip yürürlüğe girmesi olmuştur. Bu kanunun amacı "Azerbaycan Cumhuriyetinde kamu hizmeti alanında devletle devlet memurları arasında mevcut ilişkileri ve devlet memurlarının hukuki statüsü ile ilgili konuları düzenlemektir." Çünkü devletin vatandaşa gereken hizmeti sunabilmesi etkili ve verimli çalışan kamu personeli yönetim sisteminin kurulması ve bu sistemin en önemli ögesi olan devlet memurlarının etkili faaliyetleri ile mümkündür. Aynı zamanda yetenekli insanların görevlendirilmesi, görevde yükselmeleri, hakları, yükümlülükleri, denetimleri gibi konuları düzenleyen kamu personel sistemini işler hale getirmek ve yasalarla bunu pekiştirmek devlet yönetim sisteminin demokratikleşmesi sürecinde önem kazanmaktadır.

Kamu personel sistemini oluşturma, devlet memurlarını göreve hazırlama konusunda her ülkenin kendi yöntemleri vardır. Bu, o ülkenin milli özelliklerinden, kültüründen, geleneklerinden, tarihinden, benimsemiş olduğu siyasi sistemden ve diğer unsurlardan kaynaklanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Azerbaycan'da kamu personel sisteminin yeniden oluşturulması ve bu alanda reformların yapılması sürecinde dikkatli olunması gerekmektedir. Eskiden mevcut olmayan bir sistemi kurmak, bunu topluma kabul ettirmek ve en önemlisi bu sistemi günün ihtiyaçlarına uygun olarak ve sorunsuz bir biçimde çalıştırmak zor bir iştir.

Bu çalışmamızda Azerbaycan'ın genel yönetim sistemine değinilmiş ve bu çerçevede Kamu Personel Yönetim Sistemi incelenmiştir. Bu konular Azerbaycan kamu personel rejimini düzenlemek amacıyla 2001 yılında yürürlüğe giren "Devlet Gulluğu Hakkında Kanun" çerçevesinde ele alınmıştır. Özel kesim personel yönetimi ise bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

1. Anayasal Sistem

1980’li yılların sonlarında Sovyetler Birliği’nde başlayan yumuşama dönemi ve arkasından Sovyet İmparatorluğunun çökmesi Doğu Avrupa ülkeleriyle eski Sovyet Cumhuriyetlerinin demokratikleşme sürecine girmelerinin yolunu açtı. Aslında bu, tarihte daha önce hiç görülmemiş bir süreçti. Çünkü otoriter rejimden liberal demokrasiye geçişin bazı örnekleri vardır, ama tarih, sosyalist bir devletin savaş sonucu yıkılmadan liberal demokrasiye geçme çabasına ilk kez tanıklık etmektedir. Bu nedenle hem Doğu Avrupa ülkelerinde hem de eski Sovyet Cumhuriyetlerinde siyasi istikrar ve demokrasinin yaşayabilirliğinin nasıl sağlanacağı, karşılaşılan en önemli sorundur.²

Sovyetler Birliği’nin yıkılmasıyla 18 Ekim 1991’de bağımsızlığını yeniden kazanan Azerbaycan Cumhuriyeti, bağımsızlığın ilk günlerinden itibaren demokratikleşme yolunda önemli adımlar atmıştır. Bunlardan ilki, yeni Azerbaycan Anayasası’nın yapılması oldu. Çünkü herhangi bir ülkede demokratik bir sistemi kurma ve demokratik kurumları yerleştirme yolunda en önemli adım anayasanın hazırlanmasıdır. Daha geniş anlamda söylersek, yeni bir anayasa, bir ulusun geçmişten açık bir biçimde kopup, yeni bir başlangıç yapmak durumunda kaldığı bir zamanda gerekli olmaktadır. Bu genel olarak kabul gören ihtiyacın bir zamanlar demir perdenin gerisinde varolmuş bulunan sosyalist devletten demokratik bir yönetime, liberal ekonomiye geçmekte olan ülkeler kadar açık bir örneği bulunmamaktadır.³

12 Kasım 1995 yılında referandum yoluyla kabul edilen Azerbaycan Anayasasının hazırlanmasına 1991 yılında başlanmıştır. Referanduma seçmenlerin %86’sı iştirak etmiş ve oy kullananların %91,9’u Anayasanın kabul edilmesi yönünde oy kullanmıştır.⁴ Anayasanın hazırlanmasının bu kadar uzun süre almasının sebebi, ülkedeki siyasi istikrarsızlık olarak gösterilebilir. 27 Kasım 1995’te yürürlüğe giren Azerbaycan Anayasası, Devlet Başkanı Haydar Aliyev’in başkanlığında uzmanlar kurulundan oluşan bir “Anayasa Komisyonu” tarafından hazırlanmıştır.⁵ Anayasa Komisyonu altı ay çalışmıştır.

² Cavit Abdullayev, “Azerbaycan’da Anayasalaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği”, *Avrasya Dosyası, Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, C. VII, No: 1, Ankara, İlkbahar 2001, s.109.

³ Cavit Abdullayev, *Azerbaycan Anayasası’nda Benimsenmiş Olan Hükümet Sistemi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1998, s. 15.

⁴ *Azerbaycan Gazetesi*, 10 Kasım 1996.

⁵ *Azerbaycan Gazetesi*, 11 Kasım 1995.

Azerbaycan Anayasası 1991 yılında kabul edilen Bağımsızlık Beyannamesinden esinlenerek hazırlanır.⁶ Bu bakımdan genel olarak ifade edersek Anayasayı pozitif yönden karakterize eden esas öğeler, insan hak ve özgürlüklerine geniş yer vermesi, devlet otoritesini Sovyet rejiminin sınırsız merkezleştirilmesinin aksine yasama, yürütme ve yargı erklerine bölmesi ve yerel yönetim anlayışının benimsenmiş olmasıdır.⁷

“Genel Esaslar” başlığını taşıyan birinci bölümün ilk maddesinde: “Azerbaycan Devletinde egemenliğin tek kaynağı Azerbaycan halkıdır” denilmek suretiyle Azerbaycan’ın bir Cumhuriyet olduğu belirtilmiştir.⁸ 7. Maddede ise devletin esasları belirtilmiştir. Bu maddenin 1. fıkrasında “Azerbaycan Devleti; demokratik, hukuk kuralları ile yönetilen, laik ve üniter bir Cumhuriyettir” ibaresi yer almaktadır. Aynı maddenin 3. fıkrasında ise “Azerbaycan Cumhuriyetinde devlet egemenliği kuvvetler ayrılığı prensibine dayanır” denilmektedir:

Yasama yetkisini Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi kullanır.

Yürütme yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı’na aittir.

Yargı yetkisini Azerbaycan Cumhuriyeti mahkemeleri yerine getirir.

Burada bir hususu belirtmemiz gerekiyor: Azerbaycan Cumhuriyeti üniter devlet yapısına sahip olmasına rağmen bünyesinde bir de Özerk Cumhuriyet bulundurmaktadır. Anayasanın 134. Maddesine göre Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan Cumhuriyetine bağlı özerk bir devlettir.

Genel olarak bakarsak Azerbaycan Anayasası hem başkanlık sisteminin özelliklerini taşımakta, hem de güçlü yürütme ilkesinden hareket etmektedir. Aslında sadece Azerbaycan değil, eski Sovyet Cumhuriyetlerinin çoğunda bu sistem benimsenmiştir. Bunun da sebebi, bu ülkelerin uzun zaman tek partiyle yönetilmeleri ve parlamenter geleneklere sahip olmamalarıdır. Anayasanın ikinci bölümünde temel insan hak ve özgürlüklerine geniş yer ayrılmış olup, devletin yüksek amacının insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin sağlanması olduğu açıkça ifade edilmiştir. Herkese serbest toplanma özgürlüğünün verilerek, tüm vatandaşların toplumun siyasal yaşamına ve devletin yönetilmesine katılım hakkı anayasal güvence altına alınmıştır.⁹

⁶ *Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi*, Azernesr Yayını, Bakı, 1991.

⁷ Demokratik Seçkilere Yardım Merkezi, *Belediyeler Yerli İdare Etmenin Teşkilatı Formasıdır*, Bakı, 1999, s. 46.

⁸ *Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2005, s. 3.

⁹ Recep Rehimli, *Azerbaycan Kamu Personel Sistemi*, Natürel Yayınları, Ankara, 2006, s. 58.

Anayasa aynı zamanda çok geniş sosyal haklar da tanımıştır. Bu çerçevede çalışma hakkı (35. Madde), grev hakkı (36. Madde), dinlenme hakkı (37. Madde), sosyal teminat hakkı (38. Madde), konut hakkı (43. Madde) gibi geniş sosyal haklar sayılabilir.

Anayasanın bir başka özelliği de katı anayasa olmasıdır. 152. Maddeye göre: “Anayasa metninde değişiklik sadece referandum yoluyla yapılabilir.” Ayrıca Anayasanın 155. Maddesine göre, 1, 2, 6, 7, 8 ve 21. Maddelerin değiştirilmesi ve 3. faslın tümünün sınırlandırılması referandum yoluyla dahi mümkün değildir. Anayasanın 1. Maddesi iktidarın kaynağı, 2. Maddesi “halkın egemenliği”, 6. Maddesi “iktidarın seçim dışı yollarından ele geçirilmesinin yasaklanması”, 7. Maddesi “Cumhuriyetin niteliği”, 8. Maddesi “Azerbaycan Devletinin Başı”, 21. Maddesi “devletin dili” ve 3. fasıl “temel hak ve özgürlükler” başlığını taşımaktadır.

Diğer taraftan Azerbaycan Anayasası, anayasanın üstünlüğü prensibini açık bir şekilde kabul etmiştir. Anayasanın 147. Maddesine göre: “Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, Azerbaycan Cumhuriyetinde en yüksek hukuki güce sahiptir ve yasama sisteminin temelidir.” Bu maddenin geçerliliğini sağlamak için Anayasaya aykırı kanunlar veya işlemleri iptal edebilecek bir kamusal kurum bulunmalıdır. Anayasa bu durumu göz önüne alarak liberal demokrasiye geçiş aşamasının temel taşlarından olan Anayasa Mahkemesini öngörmüştür.

Anayasaya genel hatları ile değindikten sonra, burada bir hususu daha belirtmemizde yarar vardır: Azerbaycan yönetim sisteminde gereken reformların hem ülkenin mevcut yapısına hem de Anayasaya uygun olarak yapılması gerekmektedir. Çünkü Başkanlık sistemini benimsemiş Azerbaycan devletinin yönetim sistemini Batı Avrupa ülkeleri yönetim sistemine uygunlaştırma çabaları burada yetersiz kalabilir. Azerbaycan’da Başkanlık sisteminin önemi ise hem ekonomik hem de yönetim alanında radikal kararların alınmasında kendini göstermektedir.

2. Siyasal Yapı

2.1. Devlet Başkanı

Yukarıda da belirttiğimiz gibi 18 Ekim 1991 yılında kabul edilen Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesinin 13. Maddesinin 3. fıkrasına göre: “Yüce yürütme yetkisi Azerbaycan Cumhurbaşkanı’na mahsustur”.¹⁰ Aynı zamanda 1995 yılında kabul edilen, devletin en önem-

¹⁰ *Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi*, Azereşr Yayınları, Bakı, 1991, s. 7.

li varlık nedenlerinden biri olan, daha doğrusu devleti hukuka bağlayan Azerbaycan Anayasasının 7, 8, ve 99. Maddelerine göre Azerbaycan Cumhurbaşkanı hem Devlet Başkanı hem de yürütmenin başıdır. Kısacası Azerbaycan, Anayasa uyarınca güçlü bir başkanlık sistemiyle yönetilir. Başkan halk tarafından genel seçimle doğrudan seçilir, görev süresi 5 yıldır ve aynı şahıs ancak iki kez seçilebilir. Azerbaycan Anayasasının 100. Maddesine göre, yaşı 35'ten aşağı olmayan, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde 10 yıldan fazla temelli yaşayan, oy kullanma hakkına sahip olan, mahkumiyeti bulunmayan, çifte vatandaşlığı olmayan, yüksek okul mezunu olan bir Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı Cumhurbaşkanı seçilebilir. Seçmenlerin %25'i seçimlere katılıp oy kullanırsa seçim yapılmış sayılır ve seçimlere katılan seçmenlerin %50+1'nin oyunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. İlk turda bu oya ulaşamayan en fazla oy almış iki aday arasında ikinci tur seçim düzenlenir. İkinci turda en fazla oy alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. Anayasaya göre 14 gün içinde Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı seçim sonuçlarını resmen ilan eder ve takip eden 3 gün içinde Cumhurbaşkanı yemin eder ve resmen göreve başlar.¹¹

Anayasanın 109. Maddesinde Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın devlet ve yürütmenin başı olarak ikili statüden kaynaklanan yetkileri sayılmıştır. Maddede ülke dahilinde devletin yüce temsilcisi olarak Cumhurbaşkanı'nın yasama, yürütme, yargı ve dış ülkelerle ilişkilerde yetkileri belirtilmiştir. Aynı zamanda Devlet Başkanı, başkumandan gibi savunma ve güvenlik alanında ülkenin iç ve dış güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olup Azerbaycan Milli Meclisinin onayı ile savaş ve barış ilan etme yetkilerine sahiptir.¹²

Cumhurbaşkanı'nın yasama ile ilgili yetkileri: "Milletvekili seçimlerinin yapılma zamanını belirtmek, Milli Meclise kanun tasarısı sunmak, kanunları imzalayıp yayınlamak, veto hukukunu kullanmak, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Uyuşmazlık Mahkemelerine hâkim atamalarını Milli Meclise sunmak, Başsavcının adaylığını Milli Meclise sunmak, Milli Meclisin onayı ile Başbakanı atamak, Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Bankası Yönetim Kurulu üyelerinin göreve atanmaları ve görevden azledilmeleri için Milli Meclise yazılı beyanat göndermek, Azerbaycan Cumhuriyeti Askeri Doktrinini Milli Meclisin onayına sunmaktır."¹³

¹¹ Ziyafet Eskerov ve Elşad Nesirov, *Azerbaycan Devlet ve Hukukunun Esasları*, Qapp Poligraf Yayınları, Bakı, 2003, s. 211.

¹² İlgar Ceferov, *Azerbaycan Cumhuriyeti Konstitusiyasının Şerhi*, Hukuk Edebiyatı Yayınevi, Bakı, 2004, s. 382.

¹³ Ziyafet Eskerov ve Elşad Nesirov, *age*, s. 212.

Cumhurbaşkanının hükümetin faaliyeti ile ilgili yetkileri: “Milli Meclisin onayı ile Başbakanı atamak, Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık etmek, bakanları ve devlet komiteleri başkanlarını göreve atamak ve azletmek, Bakanlar Kurulunun çalışma kurallarını onaylamak, Bakanlar Kurulunun hazırladığı devlet bütçesini Milli Meclise sunmak, Bakanlar Kurulunun istifası hakkında karar kabul etmektir.”

Cumhurbaşkanının dış siyaset, milli güvenlik ve savunma ile ilgili yetkileri: “Ülkesini içeride ve yurt dışında temsil etmek, yurt dışında görev yapacak büyükelçileri atamak ve dış ülkelerde diplomatik temsilciliklerin açılması için Milli Meclise yazılı beyanat göndermek, uluslararası antlaşmaları imzalamak, uluslararası antlaşmaları onaylanmaları için Milli Meclise sunmak, Başkumandan olarak Milli Meclisin onayı ile olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmek, ülkenin askeri doktrinini onaylamak, Milli Güvenlik Şurasını oluşturmaktır.” Milli Güvenlik Şurası 10 Nisan 1997 yılında Cumhurbaşkanının fermanı ile oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Şuranın üyeleri Milli Meclis Başkanı, Başbakan, Cumhurbaşkanlığı Yürütme Aygıtının Başkanı, Dışilişkiler Üzere Devlet Müşaviri, Askeri İşler Üzere Devlet Müşaviri, Başsavcı, Dışişleri Bakanı, Savunma Bakanı, Milli Güvenlik Bakanı ve İçişleri Bakanından oluşmaktadır.¹⁴

Cumhurbaşkanının devlet kurumlarının faaliyetlerinin koordine edilmesi ile ilgili yetkileri: “Yürütme kurumlarının Anayasaya, kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı fermanlarına aykırı kararlarını iptal etmek, devlet kurumları arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmek, insan haklarının, egemenliğin ve ülkenin arazi bütünlüğünün korunması için gerekli düzenlemeler yapmak, bazı konuları referanduma sunmak, vatandaşlık konularını halletmek, onursal madalya ve adlar vermektir.”

2.2. Parlamentonun Yapısı

Milli Meclis Azerbaycan'ın yasama organıdır. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 7 ve 81. Maddelerine göre yasama yetkisini kullanan Milli Meclis 125 milletvekilinden ibarettir. Milletvekilleri çoğunluk seçim sistemi (temsilcilik sistemi) ile eşit, doğrudan ve gizli oy kullanma yolu ile 5 yıllığına seçilirler. 25 yaşını doldurmuş, seçilmesinde yasal olarak hiçbir sakınca bulunmayan Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları milletvekili adayları olabilirler. 17 Mayıs 1996 yılında Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan iç tüzüğe göre Milli Meclis faaliyetini açıklık, siyasi çoğulcu-

¹⁴ *Age*, s. 213.

luk, çok partililik, istenilen konunun serbest şekilde görüşülmesi ilkelelerine uygun olarak daimi komisyonlar aracılığıyla yürütür. Milli Meclisin toplantı dönemleri, ilkbahar dönemi 1 Mart - 31 Mayıs tarihleri arasında, son bahar dönemi 30 Eylül - 30 Aralık tarihleri arasındadır. Milli Meclisin olağanüstü toplantıları ise Milli Meclis Başkanı, Cumhurbaşkanlığı ve 42 milletvekilinin talebi üzerine yapılır.¹⁵ Milli Meclis toplantılarının geçerli olması için yetersayı 83 milletvekilinin toplantılarda bulunması gerekir. Anayasanın 93. Maddesine göre Milli Meclis yetkileri dahilinde kanunlar, kararlar kabul eder.

Anayasanın 95. Maddesine göre Milli Meclisin yetkileri şunlardan oluşmaktadır: Devlet Başkanının yazılı beyanatu ile Azerbaycan Cumhuriyeti diplomatik temsilciliklerinin tesis edilmesi; devletlerarası antlaşmaları onaylamak ve feshetmek; devlet bütçesini onaylamak ve bütçenin yürütülmesi aşamasında denetlemek; Devlet Başkanının yazılı beyanatu ile Ombudsman'ı seçmek; Azerbaycan Cumhuriyeti Askeri Doktrinini onaylamak; Anayasada belirlenmiş bazı durumlarda Devlet Başkanının fermanlarını onaylamak; Başbakanın atanmasını onaylamak; Devlet Başkanının yazılı beyanatu ile Anayasa Mahkemesi, Yüce Mahkeme ve Uyuşmazlık Mahkemesi yargıçlarını atamak; Devlet Başkanının yazılı beyanatu ile Başsavcının göreve tayin ve görevden azledilmesine razılık vermek; Devlet Başkanının yazılı beyanatu ile Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Bankasının yönetim kurulu üyelerini tayin etmek ve görevden azletmek; Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kuruluna güven oyu vermek; vatana ihanet etme veya daha başka ağır bir suç işlediğinde Anayasa Mahkemesinin yazılı beyanatu ile Devlet Başkanı görevden uzaklaştırmak; Devlet Başkanının müracaatı üzerine savaş ilan edilmesine ve barış imzalanmasına onay vermek; referandum yapılmasına ve affetme işlemlerine ilişkin karar vermek.

Azerbaycan Cumhuriyetinin Milli Meclisine kanun tasarısı sunma yetkisi, milletvekillerine, Cumhurbaşkanına, Azerbaycan Cumhuriyeti Yüce Mahkemesine, Azerbaycan Cumhuriyeti Başsavcısına ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Yüce Meclisine aittir.

3. Yönetmel Yapı

3.1. Merkezi Yönetim

Azerbaycan Cumhuriyetinde devlet yetkisi, Devlet Başkanı ve ona bağılı yürütme aygıtı, Milli Meclis, hükümet ve mahkemeler tarafından,

¹⁵ *Age*, s. 181-185.

yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığı ilkesine göre kullanılmaktadır. Merkezi devlet idaresi tek bir tüzel kişilik olarak hareket eder. Yalnız ademi merkeziyet ilkesi çerçevesinde ortaya çıkan yerel yönetimlerin devletten farklı tüzel kişilikleri vardır.

Merkezi yönetimin başında Cumhurbaşkanı bulunur. Azerbaycan Cumhurbaşkanı hem Devlet Başkanı hem de yürütmenin başıdır. Anayasanın 114. Maddesine göre, Cumhurbaşkanı yürütme ile ilgili yetkilerinin kullanılmasına yardımcı olmak amacıyla Bakanlar Kurulu'nu oluşturur. Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanı'nın üst düzey yürütme kurumu olup sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Yeni Cumhurbaşkanınının seçilmesi Bakanlar Kurulunun istifasını zorunlu kılmaktadır. Anayasanın 116. Maddesi fiili olarak Bakanlar Kurulu'nun yetki süresini Cumhurbaşkanı'nın yetki süresi ile sınırlamaktadır. Anayasanın 115. Maddesine göre, Bakanlar Kurulu, Başbakan, Başbakan Yardımcıları, Bakanlar ve diğer merkezi yürütme kurumları başkanlarından oluşur. Anayasaya uygun olarak yürütme kurumlarının aşağıdaki sınıflandırılması yapılmıştır: üst düzey yürütme kurumu, merkezi yürütme kurumları ve yerel yürütme kurumları.¹⁶ Üst düzey yürütme kurumu olarak Bakanlar Kurulu, merkezi yürütme kurumları olarak bakanlıklar, devlet komiteleri, Bakanlar Kuruluna bağlı komiteler, hizmetler (örneğin Baş Devlet Feldyeger hizmeti), Bakanlar Kuruluna bağlı baş idareler (örneğin Baş Devlet Arşivi), yerel yürütme kurumları olarak illerde valilikler öngörülür.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi tüm merkezi yürütme kurumları başkanları, daha doğrusu bakanlar ve devlet komiteleri başkanları ve valiler direkt olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Milli Meclisin onayına gerek yoktur. Bakanların ve devlet komiteleri başkanlarının milletvekili olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Başbakan ise, Anayasanın 95. Maddesinin 9. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı tarafından Milli Meclisin onayı ile atanır. Anayasanın 118. Maddesinin 3. fıkrasına göre Milli Meclis 3 defa Başbakanın atanmasına onay vermezse Cumhurbaşkanı Milli Meclisin onayı olmadan Başbakanı direkt olarak atayabilir.

Bazı ülkelerin anayasalarında hükümetin yetkileri genel olarak belirtilmiştir. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nda belirtilen Bakanlar Kurulunun başlıca yetkileri, sorumlu bulunduğu Cumhurbaşkanı'nın kabul ettiği kanun hükmünde kararların ve fermanların uygulanmasına yöneltilmiştir. Bu kararların gerekli düzeyde uygulanmaması Bakanlar Kurulunun

¹⁶ İlgar Ceferov, *age*, s. 412.

genel olarak sorumlu olmasına sebep olur. Anayasanın 120. Maddesine göre, Bakanlar Kurulu çeşitli konularla ilgili kararlar ve kanun hükmünde kararnameler kabul edebilir.

Genel olarak Bakanlar Kurulunun yetkileri; Devlet bütçesi tasarısını hazırlayıp Cumhurbaşkanına sunmak, devlet bütçesinin uygulanmasını sağlamak, maliye-kredi ve para politikasını gerçekleştirmek, devletin ekonomik ve sosyal politikalarını gerçekleştirmek için gerekli düzenlemeleri yapmak, bakanlıklara ve diğer merkezi yürütme kurumlarına başkanlık etmek ve onların kabul ettiği kararları iptal etmek, Cumhurbaşkanının belirlediği çeşitli görevleri yapmaktır.

Azerbaycan'da toplam yirmi bakanlık vardır.¹⁷ Bakanlıkların dışında “devlet komiteleri”, “devlet komisyonları”, “devlet ajansları”, “devlet hizmetleri” gibi örgütlenmeler faaliyet göstermektedir. Bakanlıkların başında bakanlar bulunur. Bakanlar, bakanlık teşkilatının en üst amiri konumundadır. Bakanın ardından bakan yardımcıları ve bakanlık yürütme aygıtının başkanı (bakanlık icra aparatının rehberi) gelir. Bunlar, bakanlık teşkilatının genel nitelikteki görevleri içinde belirli özel yetkilerle donatılmıştır.

Devletin taşra örgütlenmesinde, illerde bakanlıkların ve diğer merkezi yönetim kurumlarının temsilcileri bulunur ve bunların hepsi valinin başkanlığında görevlerini sürdürürler.

3.2. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti

Özerklik, siyasi-hukuki anlamda üniter, bazen federatif devletin arazisinin belirli bir kısmında kendi kendini yönetim biçimi olarak tanımlanır. Her şeyden önce özerklik ülkenin tüm bölgelerine değil, üniter devletin sadece coğrafi durumu ve milli özelliğine göre farklılık taşıyan kısmına verilir. Hukuk yazınında özerkliğin iki biçimine geniş yer verilmiştir. Bunlardan birincisi yasama, yürütme ve yargı yetkisi bulunan Özerk Cumhuriyetler, diğeri ise sadece yerel nitelikli hizmetleri sunmada merkezden bağımsız olan özerk bölgelerdir.¹⁸

Azerbaycan anayasa hukukunda da özerklik konusu teorik ve pratik olarak geniş şekilde tartışılmıştır. 1995 Azerbaycan Anayasası'nın 134. Maddesinde Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin hukuki statüsü belirtilmiştir.

¹⁷ http://www.cabmin.gov.az/struktur_az.html. Erişim: 24.04.2007.

¹⁸ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. 11, İstanbul, 1986, s. 611; Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, 3. baskı, Ankara, 1988, s. 11; Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 2. baskı, İstanbul, 1994, s. 73.

Anayasanın bu maddesine göre, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan Cumhuriyetine bağlı özerk bir devlettir. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti içişlerinde belirli oranda bağımsız, dışişlerinde ise Azerbaycan Cumhuriyetine bağımlı, arazi olarak Azerbaycan'ın ayrılmaz bir bölgesidir. 29 Aralık 1998 yılında Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi tarafından onaylanan Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Anayasasının 1. Maddesinin 2. fıkrasına göre, Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin statüsünü Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasası ile 16 Mart 1921 yılında Moskova'da ve 13 Ekim 1921 yılında Kars'ta imzalanan uluslararası antlaşmalar belirlemektedir.¹⁹ Atatürk'ün Türk kapısı olarak adlandırdığı Nahçıvan bölgesi Türkiye'nin doğu sınırları için büyük stratejik önem taşıyordu. Nahçıvan'ı yabancı güçlerin işgalinden kurtaran Atatürk, Moskova Antlaşmasının uygun şartlarla imzalanmasını ve Nahçıvan'a Azerbaycan'ın terkinde özerklik statüsü verilmesini sağlamıştır.

Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan Cumhuriyetinden farklı yönetim sistemine sahiptir. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti parlamenter cumhuriyettir. Yürütme yetkisini kullanan Bakanlar Kurulu, yasama yetkisini kullanan parlamentoya karşı sorumludur ve parlamento tarafından oluşturulur. Merkezi teşkilat yapısına baktığımız zaman Savunma Bakanlığı hariç Azerbaycan'da bulunan tüm bakanlıkların Nahçıvan'da bakanlık düzeyinde örgütlenmiş temsilciliklerinin bulunduğunu görmekteyiz. İllerde yürütme yetkisini valiler üstlenmiş durumdadır. Belediyeler ise yerel yönetim kurumları olarak il, köy ve kasabalarda oluşturulmuştur.

45 milletvekiline sahip olan parlamentoya başkanlık eden Yüce Meclis Başkanı Nahçıvan Özerk Cumhuriyetini temsil eden en üst düzey yetkili şahıstır. Yüce Meclis Başkanı hem yasamanın hem de yürütmenin başı olarak geniş yetkilere sahiptir.

Genel olarak bakarsak, özerk cumhuriyet olmasına rağmen Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının, kanunlarının, Cumhurbaşkanının ferman ve kararlarının, Bakanlar Kurulu kararlarının Nahçıvan'da şartsız uygulanma zorunluluğu vardır. Aynı zamanda Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 134. Maddesinin 5. fıkrasına göre Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüce Meclisinin kabul ettiği kanunlar, Bakanlar Kurulu kararları, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, Azerbaycan Cumhuriyeti kanunlarına, Cumhurbaşkanının ferman ve kararlarına ve Bakanlar Kurulu kararlarına aykırı olamaz.

¹⁹ *Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Anayasası*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2004.

Tüm bu anlattıklarımızdan da anlaşılacağı gibi Nahçıvan'a verilen özerklik statüsü, tarihi gelişmeler ışığında onun Azerbaycan'dan ayrılmasının önlenmesi, daha doğrusu bu Türk yurdunun yabancıların işgalinden korunması amacını taşımaktadır.

3.3. Yerel Yönetimler

Sovyetler Birliğinin dağılması ile sosyalist sistemden kurtulan orta ve doğu Avrupa ülkelerinde, “yerel yönetimlerle ilgili kanunlar, çoğu zaman ülkenin yönetici elitleri tarafından, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uyumlu bir şekilde hazırlanmıştır.”²⁰ Bu durum, Azerbaycan için de geçerlidir.

Azerbaycan Anayasasının 142. Maddesine göre yerel yönetim kurumları il, köy ve kasabalarda seçim yolu ile oluşturulan belediyelerdir. Böylece yerel yönetimler anayasal güvence altına alınmış ve tek basamaklı bir yerel yönetim sistemi benimsenmiştir. Tıpkı Fransa'da olduğu gibi illerle beraber köy ve kasaba tipi yaşayış yerlerine de belediye statüsü verilmesi öngörülmüştür.²¹ Belediyelerin statüsü yasayla belirlenir. Bu, 1999 tarihli “Belediyelerin Statüsü Hakkında” yasasıdır. Yasanın genel ilkeler kısmında yerel yönetim kavramı hakkında bilgi verilerek, bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği ortaya konmaktadır. Yasanın getirdiği yerel yönetim anlayışına göre, vatandaşlara yerel öneme sahip konuları kanunlar çerçevesinde bağımsız ve serbest biçimde çözme hakkı verilmiştir. Bu hakkı kanunda belirtilmiş şekilde genel, eşit, doğrudan seçim yöntemi uyarınca serbest, şahsi ve gizli oy ilkesine dayalı olarak seçilen belediyeler hayata geçirirler. Yasanın 2. Maddesinde belediye, yasayla belirlenmiş arazi hudutları dahilinde yerel yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır. Belediyelerin kendi mülkiyetleri (belediyeye ait olan taşınır ve taşınmaz emlak), yerel bütçeleri ve seçilmiş organları olur. Belediyeler, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve bu yasayla yetkili kılındıkları yerel öneme sahip sorunları bağımsız şekilde çözerler. Belediyeler eşitlik ilkesi esasında kurulur ve faaliyet gösterirler.²²

Belediye tüzel kişiliğinin organları, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, Belediyelere Seçimler Hakkında Kanuna, Belediyelerin Statüsü

²⁰ Ayşe Güner, *Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, No: 11, İstanbul, Mayıs 1998, s. 93.

²¹ Recep Rehimli, “Anayasamızda Yerel Yönetim Anlayışı,” *Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi Meru-zeleri*, No: 4, Bakı, 2005, s. 180.

²² *Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2004, s. 3.

Hakkında Kanuna ve kendi tüzüklerine dayanılarak kurulan belediye üyelerinden oluşan seçimli yerel yönetim organlarıdır. Belediyeler ve onların organları devlet hakimiyeti organları sistemine dahil değildirler. Devlet organları ve devletin yetkili şahısları tarafından yerel yönetimin hayata geçirilmesine izin verilmez. Bu hükmün bir uzantısı olarak belediye üyelerinin yasama, yürütme ve yargı organlarında görev yapması engellenmiştir.

Belediyenin karar organı belediye meclisidir. Belediyenin yürütme organı ise onun yürütme aygıtıdır (icra aparatı). Yürütme aygıtı çeşitli hizmet programlarını, ekonomik ve sosyal programları hayata geçirmek için oluşturulan şube ve departmanlardan oluşmuştur. Bu şube ve departmanların başkanları yürütme aygıtına başkanlık yapan belediye başkanı tarafından atanır. Burada bir hususu daha belirtmemiz gerekiyor ki, belediyelerin yürütme aygıtlarında görev yapanlar belediye memurlarıdır ve bunların hukuki statüsü Belediye Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu ile düzenlenir. Bu kanunun 2. Maddesine göre, “Belediye gulluğu, yerel yönetim organlarının görevlerini yürütmek için bu organlarda devamlı meslek faaliyetidir”. Belediye gullucusu (memuru), yerel yönetim organlarında atama yoluyla görev yapan ve verdiği hizmet karşılığında ücret alan şahıstır.²³ Belediye memurlarının ücreti belediye bütçesinden karşılanır. Belediye meclisi üyeleri belediye memuru sayılmaz.

4. Kamu İstihdam Düzeni

Kamu istihdamı, kamu hizmetlerini görmek üzere, bir kamu kurum ve kuruluşunda belli bir ücretle, belirlenmiş bir kadro ve pozisyonda çalıştırılan kişilerin toplamı demektir. Bu kişilerin hangi statülerde istihdam edilebilecekleri ilgili yasalarla belirlenir.²⁴ Azerbaycan’da istihdam, Devlet Gulluğu Hakkında Kanun’un 14. Maddesi gereğince devlet gullucusu (devlet memuru), Emek Mecellesinin (İş Kanunu) 3. ve 4. Maddeleri gereğince sözleşmeli kamu personeli ve işçilerden ibarettir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin 6. Maddesine göre burada sözü edilen kesim sivil kamu yönetimidir, askeri personel kapsam dışında bırakılmıştır. Aynı zamanda tanım kamu kurum ve kuruluşlarının ihale yoluyla gördükleri hizmetler sırasında çalıştırılan kişileri de kapsam dışında bırakmıştır. Çünkü bunlar hizmete belli bir süre ve belli bir iş için

²³ *Belediye Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2005, s. 2.

²⁴ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 107.

özel hukuk kurallarına uygun olarak özel hukuk tüzelkişisi üzerinden geçici olarak bağlanan kişilerdir. Bu durumda istihdamın sorumluluğu kamu kesiminde değildir.²⁵

Devlet Gulluğu Hakkında Kanun'un 14. Maddesinin 1. fıkrasına göre: “Devlet gulluğcusu (devlet memuru), bu kanunla belirtilmiş esaslara göre ücretli (ücret sadece devlet bütçesinden ödenmelidir), kamu hizmeti görevinde bulunan ve Azerbaycan Cumhuriyetine sadık olacağına yemin eden Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşıdır.” İdari görevlerde bulunan devlet memurları devletin yetkili şahıslarıdır. Diğer kamu görevlileri ise sözleşmeli personel olarak görev yapmakta ve Devlet Gulluğu Hakkında Kanun'un hükümleri onlara uygulanmamaktadır. Genel olarak baktığımızda sözleşme rejimi, statü rejiminin tersine, kariyere değil iş tanımına dayalı ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı çalışma türüdür.²⁶ Azerbaycan personel sisteminde de bu tür istihdam, oldukça geniş bir uygulama olarak öngörülmüştür. Devlet memurları dışında, sözleşmeli personel olarak göreve alınan diğer kamu görevlileri kuruluş ve işleyişi kendi yasalarıyla belirlenen hizmet alanlarını kapsamaktadır. Doktorlar, öğretmenler, öğretim görevlileri, akademisyenler, hakimler, polisler, savcılar ve benzerleri bu statüye dâhildir. Bunların statüsü ya da iş güvencesi ile ilgili hükümler kurumların kuruluş yasalarında ve Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinde belirtilmiştir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin 3. Maddesine göre işçi, ilgili kurum başkanı ile yazılı sözleşme imzalayarak, ücret karşılığı çalışan özel şahıstır.

Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin 4. Maddesine göre sözleşmeli kamu personeli de, ilgili kurum başkanı ile yazılı sözleşme imzalayarak, ücreti devlet bütçesinden ödenmekte olan şahıstır. Aşağıdaki çizelgede Devlet Gulluğu Hakkında Kanun'a, Emek Mecellesine ve kendi özel kuruluş yasalarına bağlı kamu görevlileri ayrıntılı şekilde görülmektedir:

²⁵ Age, s. 107; *Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2006, s. 8.

²⁶ Birgül Ayman Güler, *age*, s. 89.

Tablo I: Devlet Gulluğu Hakkında Kanuna, Emek Mecellesine ve Kendi Özel Kuruluğu Yasalarına Bağlı alışan Kamu Gevlileri

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun uygulandığı kamu gevlileri	<ol style="list-style-type: none"> 1. Yürütme kurumlarının icra aparatında (yürütme aygıtında) gevli memurlar. 2. Yasama kurumlarının icra aparatında gevli memurlar. 3. Yargı kurumlarının icra aparatında gevli memurlar
Emek Mecellesinin uygulandığı kamu gevlileri	<ol style="list-style-type: none"> 1. Yasama, yürütme va yargı kurumlarının yürütme aygıtı dışında çalışan diğer kamu personeli. 2. Öğretmenler. 3. Doktorlar ve diğer sağlık personeli. 4. Öğretim gevlileri 5. Bilim adamları ve Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi alışanları 6. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçiler
Kendi zel yasaları bulunan kurumların kamu gevlileri	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mahkemeler ve Hakimler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (10 Haziran1997) 2. Prokuror (savcı)- Prokurorluk Organlarında Gullug (Hizmet) Geçme Hakkında Kanun (29 Haziran 2001) 3. Polis- Polis Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (28 Ekim 1999) 4. Milli Tehlikesizlik (Milli İstihbarat) personeli-Milli Tehlikesizlik Hakkında Kanun (5 mart 1992) 5. Adliye personeli- Adliye Kurumlarında Gullug Geçme Hakkında Kanun (26 Mayıs 2006) 6. Gümrük personeli- Gümrük Mecellesi (10 Haziran 1997) 7. Vergi personeli-Vergi Mecellesi (Ocak 2001) 8. Dışışleri personeli-Diplomatik Hizmet Hakkında Kanun (8 Haziran 2001)

Çizelgeden grldđđ gibi Devlet Gulluğu Hakkında Kanun, yasama, yürütme ve yargı kurumlarının yürütme aygıtlarında kamu hizmeti veren kamu gevlilerini kapsamaktadır. Diğer kamu gevlileri kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır.

Azerbaycan'da kamu gevlilerinin sayısal görünümü değerlendirildiğinde, Azerbaycan Devlet Statistika (İstatistik) Kurumu'nun 2007 yılı verilerine göre, iktisadi olarak faal olan kişilerin sayısının 4.295.200 olduğu, bunlardan çalışanların 4.014.100, işsizlerin 281.100 olduğu anlaşılmakta-

dır. Çalışanlardan 1.234.600'ü devlet kurumlarında, 2.779.500'ü ise özel kurumlarda çalışmaktadır.²⁷ Devlette çalışanlardan 26.707'sinin devlet gullugçusu statüsünde olduğu, bu sayının %35'inin kadın, %65'inin erkek memurlardan oluştuğu ve memurların %75,6'sının taşrada, %24,4'ünün merkezde görevli oldukları Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyonun 2007 yılına ait faaliyet raporundan anlaşılmaktadır.²⁸

Aşağıdaki çizelgede ise devlet kurumlarında çalışan bir kısım personelle ilgili sayılar yer almaktadır:²⁹

Tablo II: Devlet Kurumlarında Çalışan Personel Sayı

Öğretim görevlisi	13.738
Bilim adamı	10.700
Öğretmen	180.006
Doktor	32.200
Hemşire ve sağlık personeli	62.800+31.700
Gümrük personeli	2.100
Vergi personeli	3.610
Polis ve diğer emniyet görevlileri	35.800
Hâkim	580
Savcı	710
Dışişleri personeli	610
Adliye personeli	4.730
Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçiler	56.300

5. Kamu Personel Sistemi

Yeni ekonomik ilişkilerin biçimlenmesi devlet yönetim sisteminde köklü reformların yapılmasını gerektiriyordu. Bununla ilgili olarak Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın 29 Aralık 1998 yılında imzaladığı fermanla Azerbaycan Cumhuriyeti'nin yönetim sisteminde reformların yapılması için Devlet Komisyonu oluşturulmuştur. Fermanla gösterilmiştir ki, demokratikleşme ve pazar ekonomisi alanında yapılacak reformlar, devlet yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini artırmalı ve ekonominin gelişme-

²⁷ www.azstat.org/publications/azfigures/2008/az/005.shtml. Erişim: 23.02.2008.

²⁸ www.dqm.gov.az/az/downloads/hesabatlar/komissiyenin_illik_hesabati.doc. Erişim: 23.02.2008.

²⁹ www.azstat.org/publications/azfigures/2008/az/005.shtml. Erişim: 23.02.2008.

si için uluslararası standartlara cevap veren hukuki zeminin yaratılmasına yardımcı olmalıdır.³⁰ Bu fermanın sonra yapılan reformlar sayesinde birçok devlet kurumları ve bakanlıkların görevlerine son verilmiştir. 1998 yılından sonra Azerbaycan Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev ülkede yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması ve merkezi yönetimde değişikliklerin yapılması için 31 ferman ve 20'den fazla kanun hükmünde kararname imzalamıştır. Yalnız 2001 yılında 21 bakanlık ve devlet kurumu kaldırılmış, 7 bakanlık ve devlet kurumu yeniden oluşturulmuştur. Yeni oluşturulan merkezi yönetim kurumlarının yetkileri belirlenmiş ve devlet memurlarını konu alan Devlet Gulluğu Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Genel olarak bakarsak Azerbaycan'da eskiden mevcut olan kamu personel rejiminin özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

1. Mevcut Kamu Personeli Yönetim Sisteminin faaliyeti Cumhurbaşkanı'nın denetim ve gözetimi altında yürütülür. Kamu hizmetine giriş, yükselme, görevden alınma vs. tamamen devlet kurumları başkanlarının (bakanların, merkezi yürütme kurumu başkanlarının vs.) yetkisi dahilindedir.

2. Devlet kurumlarında mevcut olan personel idareleri profesyonellikten uzak ilkeler esasında çalışmaktadırlar. Kurumun ihtiyacı olan yetenekli elamanların liyakat ilkesi gözetilerek göreve alınmalarına gerekli özen gösterilmemekte, kurum başkanının isteği doğrultusunda personel seçilmesi yoluna gidilmektedir. Göreve atamalar bazen akrabalık, dostluk, bölgecilik ilişkileri de dahil olmak üzere çeşitli kanundışı ilişkiler çerçevesinde yürütülür.

3. Memur güvencesi denen bir şey yoktur. Bakan veya vali görevden alındığı zaman ilgili kurum çalışanlarının birçoğu da görevden alınır. Bu, bir tür gelenek haline gelmiştir.

4. Devlet kurumlarındaki boş yerlere memur alınması için bazen ilan verilmemekte, devlet kurumu başkanının isteği doğrultusunda memur alımı gerçekleştirilmektedir. Aynı zamanda bazı kurumlara memur alımı için yazılı sınav yapılmasına rağmen sözlü sınav veya mülakat sırasında bir dizi yolsuzlukların yapıldığı görülmektedir.

5. Kurumların çoğunda memurların görev yönetmeliği mevcut değildir. Kurumun bütün işleri bazı yetenekli memurlar tarafından yürütülmektedir.

³⁰ Süleyman İsmayilov, *Azerbaycan'da Devlet Gulluğu Ananeleri ve Onun Modern Durumu*, Ozan Yayınevi, Bakı, 2004, s. 47.

6. Memurluğa genç yaşlarda atanıp kariyer yapma olanağı ile ilgili belirli bir strateji yoktur. İktidarda olan partiye bağımlılık had safhada olduğu için parti içinde prestij ve güven, memurlukta yükselmeye esas belirleyici unsurdur.

7. Değerlendirme, amacına uygun yapılmamaktadır. Kayırma ve yolsuzluk olaylarının insanların şuurunda oluşturduğu olumsuzluklar, yükselmek için değerlendirmenin hiçbir öneminin olmadığı kanısına varmalarına sebep olmaktadır.

8. Kurumlarda hizmetiçi eğitime önem verilmemektedir. Daha doğrusu memuru göreve hazırlayacak, görevde yükselmesi için gerekli bilgileri sunacak eğitim proje ve programları istenilen düzeyde değildir. Memurların değişen koşullara adapte olması için gerekli hizmetiçi eğitim çalışmaları yapılmamaktadır.

Görüldüğü gibi Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminde devlet memurunun aksine devlet kurumunun başkanı sistemin devamlı ögesidir. Pratikte bu tür sistemlerin zamanla kapalı sisteme dönüştüğü ve değişimlere ayak uyduramadığı gözlemlenmiştir.³¹ Çeşitli bilim adamları ve uzmanlar tüm bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması ve yönetim sisteminde olan aksaklıkların giderilebilmesi için Azerbaycan kamu personeli yönetim sistemini yeniden yapılandırmak gerektiği görüşünü savunmaktadırlar.³²

Azerbaycan kamu yönetimi sisteminde, özellikle de kamu personeli yönetim sisteminde yeniden yapılandırmaya en büyük destek, Avrupa Birliğinin TACIS programı vasıtasıyla sağlanmıştır. 1990 yılının Aralık ayında Roma’da yapılan AB Zirve toplantısında, eski Sovyet Cumhuriyetlerini ekonomik reformlar hususunda desteklemek için karar alındı ve böyle bir AB desteğinin TACIS (Bağımsız Devletler Topluluğu’na Teknik Yardım) Programı aracılığıyla gerçekleştirilmesi kararlaştırıldı.³³ Programın 3 temel hedefi vardı.³⁴

³¹ Ronald Yang ve Ramazan Şabanov, *Azerbaycan’da Modern Personel Yönetimi Modeli Araştırması*, CBS Yayınları, Bakı, 2004, s. 17.

³² İlham Memmedzade, Recep Settarov ve Tahir Feradov, “Azerbaycan’da Vatandaş Cemiyetinin İnkişafı: Problemler, Alternatifler, Perspektifler”, *Gelecek 10 Yıl. Azerbaycan’da Demokratik İslahatların Başlıca İstikamet ve Maksatları*, Adiloğlu Yayınları, Bakı, 2006, s. 188-194.

³³ Programın ilkeleri ilk 3 yıllık dönem için 2157/91 sayılı Konsey Tüzüğü ile belirlenmiş, sonraki 3 yıllık dönem için 2053/93 sayılı Tüzükle düzenlenmiş, bu sürenin sona ermesiyle de 1276/96 sayılı Tüzük uyarınca uygulanmıştır (bkz. OJN165/1, 4.7.1996).

³⁴ *Avrupa Birliği ve Türkiye*, T.C. Başbakanlık DTM., 4. baskı, Ankara, Ekim 1999, s. 145.

- 1- Piyasa ekonomisi ve demokrasiye geçiş;
- 2- Her düzeyde ortaklığın ve ikili ilişkilerin geliştirilmesi;
- 3- Program kapsamındaki ülkelerin dünya ekonomisine entegrasyonu.

TACIS'in Azerbaycan'a yönelik projeleri 1991 yılından itibaren uygulanmaya başlandı. 1998 yılına kadar program kapsamında yapılan yardım tutarı 75 milyon ECU'ya, bu çerçevede gerçekleştirilen proje sayısı 170'e ulaştı.³⁵

Kamu personeli yönetim sisteminde reformların yapılmasına destek amacıyla 2002 yılının Mart ayında Azerbaycan Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Yönetimi Akademisinde TACIS programını yürütecek bir ofis kuruldu. Bu programın asıl amacı, aşağıda belirtilen konular hakkında çeşitli projeler hazırlayıp Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı İcra Aparatına (Yürütme Aygıtına) sunmaktır:

1. Devlet Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun uygulama stratejisinin hazırlanması.
2. İşe kabul, deneme, staj ve üst düzey yönetim görevlerine atamalara ilişkin yönetmeliklerin hazırlanması.
3. Devlet Gulluğunu Yönetim Şurasının etkinliğinin artırılması ile ilgili önerilerin hazırlanması.
4. Devlet memurlarının merkezileştirilmiş bilgi merkezinin kurulması ile ilgili programın hazırlanması.
5. Devlet memurlarının eğitimi ile ilgili dokümanların hazırlanması.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanun yürürlüğe girmeden önce devlet kurumlarında çalışanlara Emek Mecellesinin hükümleri uygulanmaktaydı. Ama devlet sektörü ile özel sektör arasındaki farklar devlet memurlarının hukuki statüsü ile ilgili kanunların kabul edilmesini zorunlu kılıyordu. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) hazırladığı raporda bu konu şöyle ifade edilmiştir: "Emek Mecellesi tüm çalışanlar için adil ve beraber hukuklu çalışma ortamı oluşturmak amacı taşımakta ve aynı zamanda onların hak ve yükümlülüklerini belirtmektedir. Tabi ki, Emek Mecellesinin, kalite standartları ve yöneticilerin verimlilik konusunda endişelerinden daha çok çalışanların resmi haklarını korumaya yöneltilmiştir." Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun ve onun uygulanması için kabul edil-

³⁵ Fuad Hüseyinov, *Avrupa Birliği-Azerbaycan İlişkileri*, Yeni Avrasya Yayınları, Ankara, 2003, s. 46.

miş yasal düzenlemelerin asıl amacı, yönetim sisteminin en önemli ögesi olan uzman personel ihtiyacının karşılanması ve serbest şekilde üst düzey siyasi yöneticilere danışmanlık yapabilecek tecrübeli, güvenilir ve güçlü yöneticiler sınıfının oluşturulmasına katkıda bulunmaktır. Dünyanın her yerinde siyasiler kendi stratejilerini uzmanlık seviyesi yüksek, eğitilmiş memurlar vasıtasıyla uygulamaları halinde başarıya ulaşırlar. Aynı zamanda devletin uzun zamanlı stratejilerinin amacına uygun biçimde gerçekleştirilmesi için de, kamu hizmetinde siyasilerden bağımsız, kamu hizmetini yürütmekle görevli memur ordusunun bulunması gereklidir.³⁶

Hem Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütünün (OECD), hem de Doğu Avrupa ülkelerinde devlet ve yönetimin yeniden yapılanmasının desteklenmesini amaçlayan (SIGMA) tarafından verilen önerileri doğrultusunda, Azerbaycan'da kamu yönetiminin tümünü kapsayan yeniden düzenleme çalışmalarının bir parçası olarak, personel rejimini konu alan 21 Temmuz 2000 tarihli Devlet Gulluğu Hakkında Kanun, o zamana kadar mevcut olmayan kamu personeli yönetim sisteminin kurulması ve geliştirilmesi için önemli bir adım sayılabilir.

Kanunun genel amacı, devlet memurluğunu sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturmak, kamu hizmetine girişte sınav yöntemini uygulamak, ücret sistemini iyileştirmek ve yükselme ve kadro sitemini nesnel ve adil temellere dayandırmaktır. Nitekim kanunun 1. Maddesinde şöyle denilmektedir: “Bu kanun Azerbaycan Cumhuriyeti’nde devletle devlet memuru arasındaki ilişkileri ve devlet memurunun hukuki statüsünü düzenler.”³⁷ Kamu yönetiminde reformların yapılmasıyla ilgili Avrupa Birliğinin TA-CİS programının baş uzmanı olan Prof. Dr. Diter Shemanke’nin görüşüne göre bu kanun Avrupa Birliği’ne üye devletlerin uyguladıkları uluslararası standartların birçoğuna uygun olarak hazırlanmıştır.³⁸ Bu, özellikle de Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 4. Maddesinde yer alan ilkeler çerçevesinde doğru bir ifadedir. Bu ilkeleri şöyle sıralayabiliriz:

1. Yasalara uygunluk.

2. Azerbaycan Cumhuriyetinde yasama, yürütme ve yargı organlarının yetki sınırlarının belirlenmesi.

³⁶ *Civil Service Legislation Contents Checklist*, SIGMA papers No: 5, OECD, Paris, 1996, p. 6.

³⁷ *Devlet Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Kanun Yayınları, Bakı, 2002.

³⁸ *Devlet Gulluğu Konularına İlişkin Normativ Hukuki Aktlar*, Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Yayını, Bakı, 2003, s. 10.

3. Kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin denetimi ve bunların faaliyet raporu sunması.

4. Üst düzey devlet kurumlarının ve yöneticilerin kendi yetkileri dahilinde aldıkları kararların alt düzey devlet kurumları ve görevlileri tarafından uygulanma zorunluluğu.

5. Tüm vatandaşların ve görevli kişilerin yetkili kamu görevlilerinin yasalara uygun olarak aldıkları kararları uygulama ve destekleme zorunluluğu.

6. Kamu görevine girmenin şeffaflığı.

7. Vatandaşların kamu görevine sınav veya mülakatla alınması.

8. Vatandaşların kamu görevlerine yerleştirilmelerinde yetenek ve eğitim düzeyleri ile hizmetteki başarıları dışında hiçbir ayırım gözetilmemesi ve hukuki eşitliğin sağlanması.

9. Irk, milliyet, cins, dil ve din ayrımı yapılmaksızın ve sosyal durumuna bakılmaksızın tüm kamu görevlilerinin hukuki eşitliğinin sağlanması.

10. Kamu görevlilerinin sosyal ve hukuki açıdan devlet tarafından korunması, bunların kendileri ve aileleri için şerefli yaşam düzeyi standardının sağlanması.

11. Kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesi için sorumluluk taşınması, aynı zamanda kamu görevlilerinin hâl ve hareketlerinden kamu kurumunun sorumlu olması.

Altı bölümden oluşan Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun “Genel Esaslar” başlığını taşıyan ilk bölümü, kamu hizmetinin anlamı, amacı ve temel ilkelerini kapsamaktadır. İkinci ve üçüncü bölümlerde devlet organlarının sınıf ve tasnifleri yapılmıştır. Dördüncü bölüm kamu görevlisinin tanımı, kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerini, uymaları gereken yasakları içermektedir. Beşinci bölümde ise kamu görevlerine alınma usul ve şartları, hizmet şartları ve şekilleri, kamu görevinde ilerleme ve yükselmeler, kamu görevinin sona ermesi belirtilmiştir. Son bölümde çeşitli hükümler ve kanunun yürürlüğe girmesiyle ilgili maddeler yer almaktadır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Devlet Gulluğu Hakkında Kanun yasama, yürütme ve yargı kurumlarının yürütme aygıtlarında kamu hizmeti veren kamu görevlilerini kapsamaktadır. Askeriyede çalışanlar, polisler, hâkimler, savcılar, devlete bağlı kurum ve kuruluşlarda çalışan işçiler, öğretmenler, doktorlar, öğretim görevlileri ise kanunun kapsamı dışında

bırakılmıştır.³⁹ Azerbaycan silahlı kuvvetlerinde çalışan kamu görevlerine askeriye ile ilgili mevcut yasalar uygulanmaktadır. Diğer devlete bağlı kurum ve kuruluşlarda çalışan ve kamu hizmeti gören kamu görevlilerine ise kendileri ile ilgili mevcut mevzuat ve Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin ilgili hükümleri uygulanmaktadır. Nitekim Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinin 5. Maddesinin 2. fıkrasında şöyle denilmektedir:

“Bu kanun kamu görevlilerine, aynı zamanda savcı, polis ve diğer emniyet görevlilerine onlarla ilgili normatif hukuki kararlar dikkate alınarak uygulanmaktadır. Bu normatif hukuki kararlarda, bu görevlilerin emek, sosyal ve ekonomik hakları tümüyle belirtilmemişse bu kanunda belirtilen ilgili normlar uygulanır.”⁴⁰ Aynı zamanda Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 34. Maddesinde, "kamu görevlileriyle ilgili bu kanunda belirtilmeyen hususlar Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesiyle düzenlenir," ibaresi yer almaktadır.

Yaptığımız bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi Devlet Gulluğu Hakkında Kanun, kamu hizmeti görevini yürüten küçük bir kesime uygulanmaktadır ve sadece bu kesim devlet memuru olarak adlandırılmaktadır.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 19, 21, 23 ve 30. Maddelerinde devlet memurlarına sağlanan haklar belirtilmiştir:

1. Memur görevini yaparken kanunlara uygun olan ve kendi görevi ile ilgili tüm bilgileri kamu kurumlarından isteme ve alma hakkına sahiptir.
2. Memurlar Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmeliklerin gerekli şartlar dahilinde kendilerine uygulanmasını isteyebilirler.
3. Memur aynı zamanda devletten ücret alma, şartlar uygun olduğu zaman ücretlerinin artırılmasını isteyebilme ve görevini başarıyla yaptığı takdirde yükseltilmesini isteme hakkına sahiptir.
4. Devlet memurları çalıştıkları kurumun başkanının izniyle kamu görevi dışında bilimsel araştırma yapabilir, ihtisas derecesini artırmak için öğretim kurumlarında eğitim alabilir ve ücretli olarak görevinin aksatılmaması şartıyla öğretim kurumlarında veya başka kurumlarda çalışabilirler. (19. Madde)

³⁹ Recep Rehimli, *age*, s. 63.

⁴⁰ *Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2006, s. 8.

5. Memur kendisine sağlanan haklara ters düşen, şeref ve haysiyetine dokunan bir yönetsel karar aleyhine yetki, sebep, şekil, konu ve maksat yönlerinden aykırılık olduğu için dava açabilir ve çalıştığı kurumla ilgili olarak resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat ve şikayet hakkına sahiptir. (19. Madde)

6. Azerbaycan Cumhuriyet'inin Anayasasınının 36. Maddesine göre herkesin tek başına veya topluca grev yapma hakkı vardır. Bu maddeye göre memurların da sendikalarda birleşme hakkı vardır.

7. Memurlar, kanunlar çerçevesinde sosyal birliklere üye olabilir.

8. Memur kendisi ve ailesi için devletten sağlık ve sosyal amaçlı yardım alabilir. Aynı zamanda memurların sigortası devlet tarafından ücretsiz olarak yapılmaktadır.

9. Devlet, memurları ve ailelerini yaptıkları görev dolayısıyla korumakla yükümlüdür.

10. Siyasi iktidarın değişmesi memurların görevden alınmasını gerektirmez.

11. Memurların, yasalar çerçevesinde, uygun şartların oluşması halinde isteğiyle, yaş sınırına gelince, malulen ve yönetimin isteği üzerine emekliye ayrılmaları söz konusudur. Emekli aylığı alması için memur en az 5 yıl devlete çalışmalıdır. Emekliye ayrılmış memurun çalıştığı görevdeki maaşının miktarı değişirse emekli aylığı da bu miktara göre yeniden hesaplanır.

12. Memurlar çalışma süresine bağlı olarak ücretinin ödenmesi şartıyla yıllık izin kullanabilirler. Bunun dışında mazeret izni, hastalık izni, evlilik, doğum izni, sağlık izni, öğrenim izni mevcuttur.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanununun 18, 25 ve 26. Maddelerinde memurların üstlendikleri yükümlülükler belirtilmiştir. Bunları şöyle sıralaya biliriz:

1. Devlet memurları Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve kanunlarına bağlı kalmak ve onları uygulamakla yükümlüdürler. Memur görevi sırasında vatandaşlar arasında dil, cinsiyet, din, ırk vb. ayırım yapmamalıdır.

2. Memurun, kendi kurumunun ve devletin yurt içinde ve yurt dışında itibarını sarsacak davranışlarda bulunmaması gerekir.

3. Memur, vatandaşların, kurum ve kuruluşların işlerini yaparken gereken dikkat ve özeni göstermelidir. Vatandaşlarla ilgili bilgiler gizli tutulmalı ve kanunların izin verdiği ölçüde vatandaşların özel hayatıyla ilgili bilgiler istenmelidir.

4. Memurların amirlerinin kanuni emirlerine uyma zorunluluğu vardır. Ancak kanunlara aykırı (suç unsuru taşıyan) emirleri uygulayan memur sorumluluk taşımaktadır. Bu gibi durumlarda memur durumu bir üst amire bildirmek zorundadır. Aynı zamanda memurlar görev sırasında idareye verdikleri zararlardan dolayı kişisel olarak sorumludurlar.

5. Memurlar devlet sırrını korumakla yükümlüdürler. Emekli olduktan veya her hangi bir nedenle görevden ayrıldıktan sonra da bu sırrı korumalıdır.

6. Devlet memurları her yıl kendilerine, eş ve çocuklarına ait mal bildiriminde bulunmalıdırlar. Ek gelirlerinin kaynağı, miktarı ve türü hakkında çalıştıkları kuruma bilgi vermek zorundadırlar.

7. Memurların, fiziki ve beyinsel olarak sağlıklı olduklarını kanıtlamak için doktor kontrolünden geçmeleri gerekir.

8. Memurlar çalışma saatleri içinde işlerinin başında bulunmak ve yürüttükleri hizmetleri bizzat yerine getirmek zorundadırlar. Haftalık çalışma süresi 40 saattir. Ama ilgili devlet kurumunun amiri bazı hallerde iş süresini 1 ayda 5 saate kadar artırabilir. Ek iş süresinin 5 saati aşması durumunda memur çalıştığı saate göre ek ücret alır.

9. Aynı zamanda memurların, kendilerine teslim edilen devlet mallarını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirler alma yükümlülükleri bulunmaktadır.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 20. Maddesinde memurların uyması gereken yasakların neler olduğu belirtilmiştir:

1. Memurlar devlet kurumlarında kendi görevleri dışında ek gelir getirecek başka bir görevde bulunamazlar.

2. Memurlar, bilimsel araştırma ve geliştirme dışında, çalıştığı kurumun başkanının izni olmadan öğretim kurumlarında veya diğer başka kuruluşlarda ücretli olarak çalışamazlar.

3. Memurlar kamu kurumlarının veya yerel yönetim organlarının işlelerinden dolayı üçüncü işçilere kefil olamazlar. Aynı zamanda görevlerinden istifa ettikten veya herhangi bir nedenle görevlerinden ayrıldıktan sonra

kanunla açıklanmaması gereken konuları üçüncü şahısların lehinde kullanamazlar.

4. Memurlar çalıştığı kurumun başkanının izni olmadan yabancı ülkelere seyahat edemezler.

5. Memurların devlet kurumunda çalıştıkları sürece her hangi bir siyasi partide etkinlikte bulunması veya siyasi partilerin propagandasını yapması yasaktır.

6. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasınının 36. Maddesine göre, herkesin tek başına veya topluca grev yapma hakkına sahip olmasına rağmen, memurlar grev yapamaz ve kamu hizmetini aksatacak faaliyetlerde bulunamazlar. Anayasal hak olmasına karşın memurlar bu haktan yoksun bırakılmıştır.

7. Devlet memurları görevlerini, statülerini veya yetkilerini kullanarak herhangi bir dinin propagandasını yapamazlar ve din ile ilgili toplantıların devlet kurumlarında yapılmasına olanak sağlayamazlar.

8. Korrupsiyaya Karşı Mücadele (Yolsuzlukla Mücadele) Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun 8. Maddesine göre, devlet memurları dahil tüm kamu görevlilerinin doğrudan ya da aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa da menfaat sağlamak amacıyla hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır. Eğer memura uluslararası nezaket kuralı, protokol veya diğer herhangi bir nedenle hediye verilmişse bunu çalıştığı kuruma bildirmek zorundadır. Ayrıca memurun denetimi altında çalışan kişilerden de menfaat sağlaması yasaktır.

9. Aynı zamanda devlet memurları seçim komisyonlarında oy kullanma hakkına sahip üye gibi bulunamazlar.

Azerbaycan yönetim sisteminde devlet memurlarının denetiminde kullanılan en önemli tekniklerden biri memurların attestasiyasıdır (değerlendirilmesidir). Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 31. Maddesine göre: “Devlet memurlarının hizmet faaliyeti her takvim yılının sonunda değerlendirmeye tabi tutulur. Devlet memurlarının hizmet faaliyetinin değerlendirilmesinde amaç, onun bir yıl süresince görevini belirlenen kurallara uygun yapıp yapmadığının ve memurun geleceğe yönelik performansının belirlenmesinden ibarettir. Hizmet faaliyetinin değerlendirilmesinin sonuçları devlet memurunun attestasiyası (genel değerlendirme) zamanı büyük önem taşımaktadır.” Devlet memurunun faaliyetinin değerlendirilme süreci onun en yakın amiri tarafından yürütülür.

Memurların denetiminde ‘uçot’ sistemi büyük önem arz etmektedir. Şöyle ki, bu yolla memurun geliri, mal varlığı kayıt altına alınmakta ve mal varlığında yıllık artımlar göz önünde bulundurularak onun gayri meşru yollardan kazanç elde edip etmediği belirlenmektedir. Bu yolla bir nevi memur üzerinde mali denetim gerçekleştirilmektedir. Uçot sistemi denetimin yapılması aşamasında nicelik ve kalitenin ölçülmesi yönünde önemli bilgiler sunar. Aynı zamanda uçot sistemi maliye, maddi ve insan kaynaklarının analiz edilmesi sürecinde müstesna role sahiptir. Bu analiz süreci planlaştırma için çeşitli standart ve kuralların belirlenmesi, bir işin yapılmasında nelerin, ne miktarda, ne zaman ve kimlerin istihdam edileceğine karar verilmesi, daha doğrusu yönetimle ilgili kararların kabul edilmesi aşamasında büyük önem arz etmektedir.

Azerbaycan’da denetim sisteminde, özellikle memurların denetiminde Devlet Gulluğunu İdare Etme Şurası (Kamu Hizmetini Yönetim Şurası), Devlet Gulluğu Meseleleri Üzere Komisyon, Prokratura, Ombudsman önemli kurumlardır. Bu kurumların her biri çeşitli araç ve yöntemlerle kamu kurumlarında devlet memurlarını ve diğer kamu çalışanlarını denetlemektedirler.

Azerbaycan Kamu Personel Sisteminde devlet memurlarının yönetim içi denetim yollarını düzenleyen herhangi bir yasal düzenleme mevcut değildir. Ama uygulamada yönetim içi denetimin hiyerarşik denetim ve idari teftiş yoluyla yapıldığı görülmektedir.

Devlet memurlarının yönetim dışı denetimi ise siyasi denetim dediğimiz yasama organı olan Milli Meclis ve Cumhurbaşkanlığı Yürütme Aygıtı ve yargı tarafından yapılan denetlemedir. Yasama organının denetim yetkileri Anayasa’da ve Milli Meclisin iç tüzüğünde belirtilmiştir. Buna göre yasama organı soru, genel görüşme, meclis araştırması yolları ile yürütme organını ve dolayısıyla yönetimi denetlemektedir. Aynı zamanda Milli Mecliste kanun tasarı ve teklifleri tartışılırken, ödenek koyarken yöneticilerin görüşlerine başvurularak bir nevi yapılacak yasaların uygulanma sürecinde her hangi bir problemle karşılaşılması için önlem alınmış olmaktadır. Cumhurbaşkanı’nın Yürütme Aygıtı merkezi yürütme kurumlarının, özel olarak oluşturulmuş denetim kurumları ve komisyonlarının, onların ilgili yerlerdeki temsilciliklerinin çalışmalarını analiz eder, belirtilen kurumların çalışma düzeni hakkında teklifler hazırlayarak Cumhurbaşkanı’na sunar. Kurum yaptığı denetimler sırasında tüm devlet ve özel kurumlardan konuyla ilgili istenilen belgeleri alma ve araştırma yetkisine sahiptir. Aynı

zamanda Cumhurbaşkanı'nın Yürütme Aygıtı denetim sonucunda ortaya çıkan sorunların ortadan kaldırılması amacıyla devlet kurumlarına talimat ve direktif verir. Eğer denetimin sonucunda yolsuzluk olayları açığa çıkarırsa Cumhurbaşkanı'nın Yürütme Aygıtı konuyla ilgili Azerbaycan Cumhuriyeti Baş Prokurorluğuna bilgi verir. Baş Prokurorluk ise ilgili kurum veya devlet memuru hakkında soruşturma başlatır ve gerekli gördüğü hallerde konu mahkemeye intikal ettirilir. Bundan sonra yargının denetim süreci işlemeye başlar.

Sonuç ve Değerlendirme

Azerbaycan kamu personel rejimini düzenleyen Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun önemli bir kaynak olmasına rağmen sorunları da mevcuttur. İlk olarak şunu belirtmemiz gerekiyor ki, kamu personel sistemini düzenleyen temel ilkeler Devlet Gulluğu Hakkında Kanunda yeteri kadar açık şekilde yer almadığından uygulamada çok sayıda düzenleyici idari metinlere ihtiyaç duyulmaktadır. Açıklık ve şeffaflık, yansızlık ve tarafsızlık, eşitlik ilkelerinin kanunda yer almasına rağmen kamu personel sisteminin esasları sayılan liyakat ve kariyer gibi ilkeler kanunda hiç belirtilmemiştir. Oysa, yukarıda anlattığımız gibi bugün Azerbaycan'da devlet memurluğuna girişlerde ve yükselmelerde keyfi ve kişisel takdirlerin önünün alınması ve siyasi parti müdahalelerinin etkisinin azaltılması için bu ilkelere uyulması zorunludur. Diğer taraftan Azerbaycan kamu personel sisteminin esas kanunu olarak kabul edilen Devlet Gulluğu Hakkında Kanun kamu personel rejimini tümüyle kapsamamaktadır. Memur, işçi ve sözleşmeli kamu personeli arasındaki ayırım tam olarak açıklığa kavuşturulmamıştır. Memurlar göreve başlarken yemin ettikleri halde, sözleşmeli personel ve yardımcı görevlerde bulunanlar yemin etmek zorunda değildir. Aynı zamanda kanunda çözüme kavuşturulamayan bir çok konu için "başka kanunlarla veya yönetmeliklerle düzenlenecek" denilerek geçiştirilmeye çalışılmıştır.

Yine yukarıda belirtildiği gibi Devlet Gulluğu Hakkında Kanun sadece belirli görevlerde çalışan kamu personeline uygulanmaktadır. Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 2. Maddesinin 2. fıkrasına göre, kanun, yasa, yürütme ve yargı organlarının yürütme aygıtlarında görevli personele uygulanmaktadır. Devletin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan ve bu mevzuatın uygulandığı devlet memurları ile aynı hizmeti veren kamu görevlileri (kamu kurum ve kuruluşlarının yürütme aygıtları dışındaki personeli, öğretmen, doktor, akademisyen, vs.) kanunun kapsamı içine alınmamıştır.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanunun 31. Maddesinde “Memurların Değerlendirmesi” konusunun yer almış olmasına rağmen, personel değerlendirmesinde esas alınacak ilkeler ve sicil raporları ile ilgili kapsamlı açıklama yoktur. Diğer bir sorun ise devlet memurlarının denetimi, onları denetleyecek kurum ve kuruluşlar, denetçiler ile denetim sisteminin işleme mekanizması hakkında açıklayıcı hükümlerin bulunmamasıdır.

Bu söylediklerimiz daha doğrusu Azerbaycan’da devlet memurları ile ilgili yasal düzenlemelerin analizi şöyle bir fikir ortaya koymamıza imkan vermektedir: Azerbaycan kamu personel sistemini düzenlemek için, tüm kamu personelini kapsayan yeni bir Devlet Personeli Kanununa ihtiyaç vardır. Bu kanun askeriye hariç tüm kamu görevlilerinin hukuki statüsünü düzenlemelidir. Kanunda kamu personeli yönetim sistemini, ilkeleri, özellikle liyakat ve kariyer ilkeleri açık şekilde belirtilmelidir. Memur, sözleşmeli personel ve işçi tanımları anlaşılır şekilde kanunda yer almalı, bunlar arasında fark açık şekilde belirtilmelidir. Tüm kamu personelini içine alan bir sınıflandırma sistemi oluşturulmalıdır. Kanunda, hizmete girişte sınav ilke ve yöntemleri açık olarak belirtilmelidir. Genel hükümlerden kaçınılmalı, ayrıntılara yer verilmelidir. Aynı zamanda Azerbaycan’da kamu personel rejiminin vazgeçilmez kuruluşu olan Devlet Personel Başkanlığı adı altında merkezi personel örgütü kurulmalıdır. Bu örgütün genel niteliği ve yetkileri Azerbaycan devlet yönetimi sisteminde personelin yönetimi politikası ve kurallarını belirlemek, personel rejimi ve politikasıyla ilgili mevzuatı hazırlamak, bakanlıklar ve diğer devlet kurumlarında personel yönetimi şubelerinin kurulmasını koordine etmekten ibaret olmalıdır. Devlet memurlarının görevlerini istenilen düzeyde yapması için onların hukuki, maddi ve manevi güvenceleri sağlanmalı, siyasilerden bağımsız olarak çalışabilmeleri için gerekli önlemler alınmalı ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Memurlara, haklarını gerçek anlamda savunabilecek idari veya yargı mercileri oluşturulmalıdır. Yolsuzluk yapmak istemeyen memurun siyasilerin emri veya direktifi ile kapı önüne konulmaması için yargı sisteminin bağımsızlığı sağlanmalıdır.

Azerbaycan’da demokratik bir hukuk devleti ortamında iyi işleyen denetim sistemi oluşturulmalı ve yönetim sürecinin tüm aşamalarında denetim yapılmalıdır. Bu aşamada devlet kurumlarının, memurların ve yerel yönetim kurumlarının faaliyetlerine yönelik denetimin organize ve koordine edilmesi için Cumhurbaşkanı’na bağlı Devlet Denetim Bakanlığının oluşturulması daha uygundur. Bu bakanlık aracılığıyla devlet kurum ve kuruluşları ile birlikte, kamu personelini de denetlemek için çeşitli plan, program ve projeler hazırlanabilir, denetçiler ve müfettişler yetiştirilebilir.

KAYNAKÇA

- Abdullayev, Elşad. *Devlet Hizmet Hukuku*, ABU Yayınları, Bakı, 2002.
- Abdullayev, Cavit. “Azerbaycan’da Anayasalaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği”, *Avrasya Dosyası, Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, C. VII, S. 1, İlkbahar 2001.
- Abdullayev, Cavit. *Azerbaycan Anayasası’nda Benimsenmiş Olan Hükümet Sistemi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1998
- Avrupa Birliği ve Türkiye*, T.C. Başbakanlık DTM., 4. baskı, Ankara, Ekim 1999
- Aykaç, Burhan. *Kamu Personelinin Değerlendirilmesi*, Gazi Üniversitesi, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 1986,
- Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2005
- Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi*, Azərneşr, Bakı, 1991.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesi*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2006.
- Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2004
- Belediyele Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2005
- Ceferov, İlgar. *Azerbaycan Cumhuriyeti Konstitusiyasının Şerhi*, Hukuk Edebiyatı Yayınevi, Bakı, 2004.
- Civil Service Legislation Contents Checklist*, SIGMA papers No: 5, OECD, Paris, 1996.
- Demokratik Seçkilere Yardım Merkezi. *Belediyeler Yerli İdare Etmenin Teşkilatı Formasıdır*, Bakı, 1999.
- Devlet Gulluğu Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Kanun Yayınları, Bakı, 2002
- Devlet Gulluğu Konularına İlişkin Normativ Hukuki Aktlar*, Azerbaycan Cumhurbaşkanlığı Yayını, Bakı, 2003.
- Devlet Gulluğunda Talim Sisteminin Tekmilleştirilmesi*, TACİS Projesi Kapsamında Yayınlanmış Müzakere Protokolü, Bakı, 2002.
- Ekberov, Rahib ve Sadiq Selimov. *Azerbaycan’ın Devlet ve Hukuk Tarihi*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2003
- Eskero, Ziyafet ve Elşad Nesirov. *Azerbaycan Devlet ve Hukukunun Esasları*, Qapp Poligraf Yayınları, Bakı, 2003

- GRECO-Değerlendirme I-II Raporları, Strazburg, 23 Haziran 2006, www.greco.coe.int
- Güler, Birgül Ayman. *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2005.
- Güner, Ayşe. *Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını No: 11, İstanbul, Mayıs-1998.
- Hüseyinov, Fuat. *Avrupa Birliği-Azerbaycan İlişkileri*, Yeni Avrasya Yayınları, Ankara, 2003
- İsmayilov, Süleyman. *Azerbaycan'da Devlet Gulluğu Aneneleri ve Onun Modern Durumu*, Ozan yayınevi, Bakı, 2004.
- Keleş, Ruşen. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 2. baskı, İstanbul, 1994.
- Mahkeme-Hukuk İslahatları Hakkında TACİS Projesi Kapsamında Hazırlanmış Rapor*, CBS Yayınları, Bakı, 2005.
- Memmedzade, İlham, Recep Settarov ve Tahir Feradov, "Azerbaycan'da Vatandaş Cemiyetinin İnkişafı: Problemler, Alternatifler, Perspektifler", *Gelecek 10 Yıl. Azerbaycan'da Demokratik İslahatların Başlıca İstikamet ve Maksatları*, Adiloğlu Yayınları, Bakı, 2006, s. 188-194.
- Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Anayasası*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2004.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. 11, İstanbul, 1986.
- Rehimli, Recep. *Azerbaycan Kamu Personel Sistemi*, Naturel Yayınları, Ankara, 2006.
- Rehimli, Recep. "Anayasamızda Yerel Yönetim Anlayışı," *Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi Meruzeleri*, No: 4, Bakı, 2005.
- Tortop, Nuri. *Mahalli İdareler*, 3. baskı, Ankara, 1988.
- Tortop, Nuri. *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.
- Yang, Ronald ve Ramazan Şabanov. *Azerbaycan'da Modern Personel Yönetimi Modeli Araştırması*, CBS Yayınları, Bakı, 2004.
- Yolsuzlukla Mücadele Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu*, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakı, 2004.

İnternet adresleri:

www.president.az. Erişim: 23.02.2008

www.un-az.org. Erişim: 23.02.2008

www.meclis.gov.az. Erişim: 23.02.2008

www.cabmin.gov.az/struktur_az.html. Erişim: 24.04.2007.

www.azstat.org/publications/azfigures/2008/az/005.shtml. Erişim: 23.02.2008.

www.dqmk.gov.az/az/downloads/hesabatlar/komissiyanin_illik_hesabati.doc.
Erişim: 23.02.2008.

www.csc.gov.az

www.greco.coe.int

Gazeteler:

Azerbaycan Gazetesi, 10 Kasım 1996.

Azerbaycan Gazetesi 11 Kasım 1995.

Türkiye-Azerbaycan İlişkileri: Söylemden Reelpolitığe

Muharrem EKŞİ¹

Özet

8 Ağustos 2008 tarihinde başlayan beş günlük Rus-Gürcü çatışması, Kafkasya politikası için bir dönüm noktası olmuştur. Kafkasya'da dengelerin değişerek yeni bir jeopolitik durumun ortaya çıkardığı yeni konjonktür, bölge ülkelerinin ve bölgeye yönelik çıkarları olan aktörlerin politikalarını yeniden gözden geçirmelerine neden olmuştur. Bu çerçevede Türkiye, Kafkasya politikasını yeniden yapılandırma içerisine girmiştir. Bu anlamda Kafkasya İstikrar ve İşbirliği Platformu önerisini beklenmedik bir hızla ortaya atan ve Ermenistan ile Ağustos 2007 tarihinde başlatılan normalleşme sürecine çatışma sonrası ivme kazandıran Türkiye, Kafkasya politikasında proaktif ve ön alıcı açılımlarda bulunmuştur. Ancak, Türkiye'nin bu yeni açılımlarından özellikle normalleşme açılımı, Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinde tansiyonun yükselmesini de beraberinde getirmiştir. Bu araştırmada Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin daha çok söylem düzeyinde kaldığı ve beklenen stratejik düzeye çıkarılamadığı ileri sürülmektedir. Ayrıca, ilişkilerde sadece enerji alanında somut işbirliği gerçekleştirilmiş, ancak bu siyasal alana yansıtılamamıştır. Buna karşın Davutoğlu döneminde Türkiye, Kafkasya politikasını yeniden dizayn etmeye başlamış ve bununla Azerbaycan ilişkilerinin de stratejik ortaklık boyuta geçilmesi hedeflenmiştir.

Anahtar kelimeler: *Türkiye, Azerbaycan, Ermenistan, normalleşme süreci, Kafkasya İstikrar ve İşbirliği Platformu, enerji, BTC.*

¹ Doktora adayı, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi (SBF), Uluslararası İlişkiler Bölümü, meksi@politics.ankara.edu.tr

Turkey-Azerbaijan Relations: From Discourse to Realpolitik

Abstract

Started on August 8, 2008, the five-day Russian-Georgian conflict has become a turning point for Caucasian politics. A new emerging geopolitical balance in the Caucasus changed the situation, provided for a new conjuncture and caused the regional actors to change their policies. Under these circumstances, Turkey has started to re-structure her Caucasian policy as well. In this framework, Turkey, one of the most important actors of the region, swiftly initiated the Caucasus Cooperation and Stability Platform and normalization process in terms of relations with Armenia in the Caucasus. Turkey's new proactive Caucasian policy and particularly normalization process with Armenia have caused tension over Turkish-Azerbaijani relations." In this study, it is proposed that Turkey-Azerbaijan relations have remained at the level of discourse dimension instead of expected strategic level. Furthermore, in the bilateral relations, concrete cooperation materialized only in energy field, but it could not widen into the political sphere. However, Turkey has begun to redesign its Caucasus policy in the era of Davutoglu and in this context; it has been aimed to raise relations between Azerbaijan and Turkey to the strategic dimension.

Keywords: *Turkey, Azerbaijan, Armenia, normalization process, the Caucasus Cooperation and Stability Platform, energy, BTC.*

Giriş

Ermenistan ile yürütülen normalleşme süreci² nedeniyle Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin gerginleşmesi, iki ülke ilişkilerinin kırılğan bir yapıda olduğunu göstermiştir. Oysa bugüne kadar iki ülke liderleri, ilişkileri sürekli olarak dost ve kardeş ilişkilerine benzetmişlerdi. Daha da ötesi, ilişkiler, “tek millet, iki devlet” olarak tanımlanmaktaydı. Ancak, pratikte iki ülke ilişkilerinin bugün gelinen noktada söylem düzeyinde kaldığı görülmektedir. Diğer taraftan, bu durum ilişkilerin söylemden reelpolitik düzeye geçmesi gerektiğini açıkça göstermiştir. Bu bağlamda, Dışişleri Bakanı Davutoğlu'nun iki ülke ilişkilerini tanımlarken stratejik ortaklığı ön plana çıkarması bundan sonra ilişkilerin söylemden stratejiye dönüşürüleceği beklentisini yaratmıştır. Bununla birlikte, iki ülke arasında daha önce gerçekleştirilen Bakü-Tiflis-Ceyhan (BTC) petrol boru hattı, Bakü-Tiflis-Erzurum (BTE) doğalgaz boru hattı ve yapım aşamasındaki Bakü-Tiflis-Kars (BTK) demiryolu gibi somut işbirliği projelerinin ilişkilerin stratejik düzeye çıkarılmasının zemini olacağı söylenebilir.

Bu araştırmada, Türkiye-Azerbaycan ilişkileri, söylem, enerji ve güvenlik boyutları çerçevesinde irdelenerek ilişkilerdeki kırılma noktaları ve sorunlar ortaya konulmuştur. Daha sonra Davutoğlu döneminde değişen Türk dış politikası bağlamında ve Rus-Gürcü çatışması nedeniyle Kafkasya'da değişen dengeler ve ortaya çıkan yeni jeopolitik durum açısından iki ülke ilişkileri değerlendirilmiştir. Bundan sonra Türkiye'nin değişen konjonktür nedeniyle yeniden yapılandırmaya çalıştığı Kafkasya politikasının yeni açılımları olan Kafkasya İşbirliği ve İstikrar Platformu (KİİP) ve özellikle normalleşme süreci açısından iki ülke ilişkilerinin değişen niteliği vurgulanmıştır. Bu çerçevede Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin söylemden reelpolitik düzeyde stratejik ortaklığa doğru şekillenmeye başladığı argümanı öne çıkmaktadır.

Türkiye-Azerbaycan ilişkileri, Kafkasya politikasının bir dönüm noktası olan Rus-Gürcü çatışmasıyla bölgede dengelerin değişmesine ve yeni bir jeopolitik durumun ortaya çıkmasına paralel olarak farklı bir boyutta de-

² Normalleşme süreci, Türkiye'nin, Ermenistan ile arasındaki sorunları gidermek ve ilişkileri geliştirmek amacıyla Ağustos 2007 tarihinde İsviçre'nin arabuluculuğunda Zürih kentinde başlattığı diplomatik bir açılım olarak ifade edilebilir. Normalleşme süreci ile öncelikle iki ülke arasında diplomatik ilişkilerin kurulması ve 1993 yılından itibaren kapatılan sınırların açılması öngörülmektedir. Nitekim 10 Ekim 2009 tarihinde Türkiye ile Ermenistan arasında imzalanan protokollerle normalleşme süreci işletilmeye başlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Muharrem Ekşi, “SETA Türkiye-Ermenistan İlişkileri Çalıştay Raporu”, *Kafkasya Çalışmaları 1*, SETA, Haziran 2009, http://www.setav.org/document/SETA_Ermenistan_Calistayi_Raporu.pdf. Erişim tarihi: 02.07.2009.

ğerlendirilmeyi gerekli kılmaktadır. Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin Davutoğlu döneminde genelde Türk dış politikasının (TDP) özelde Rus-Gürcü çatışması nedeniyle yeniden yapılandırılan Kafkasya politikasının neresinde yer aldığına ortaya konması önem kazanmıştır. Ayrıca, Kafkasya politikasında Ermenistan ile yürütülen süreç ve KİİP gibi açılımlarla Türkiye'nin Azerbaycan ile ilişkilerinin yeniden şekillenme dönemine girmesi, iki ülke ilişkilerinin bu yeni parametreler çerçevesinde tekrar analiz edilmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda, değişen TDP, Rus-Gürcü çatışması, normalleşme süreci ve KİİP gibi yeni parametreler çerçevesinde Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin içeriği, niteliği ve boyutları ele alınmıştır.

Türkiye-Azerbaycan İlişkilerinin İçeriği ve Niteliği: İlişkilerde Söylem Boyutu

Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin içeriğine ve niteliğine kısa bir göz atışta bile dostluk ve kardeşlik temaları hemen göze çarpmaktadır. Bu durumun ilişkilere yansıyan yönü ise iki ülkenin ilişkilerini karşılıklı olarak yakın dostluk ve kardeşlik temaları üzerinden duygusal düzeyde tanımlamalarıdır. Haydar Aliyev'in 6 Mayıs 1997 tarihinde TBMM'de iki ülke ilişkilerini "bir millet, iki devlet" olarak tanımlamasından³ sonra sloganlaşan bu duygusal tanımlama, gerçekçi olmayan ve olanakları aşan yüksek beklentiler doğurmuştur. Bu nedenle de bugüne kadar birçok kesimin mitleştirdiği ve doğru bulduğu bir anlayışı simgeleyen⁴ bu söylem, iki ülke ilişkilerindeki zedelenmenin de temel nedenini oluşturmaktadır. Aynı zamanda bu şekilde bir tanımlama, iki ülke arasındaki ilişkilerde her zaman olumlu sonuçlar da doğurmamış, aksine ilişkilerin inişli çıkışlı bir seyir takip etmesine yol açmıştır.⁵ Söylem, iki ülke ilişkilerinin temel ilkesini teşkil etmekte ve bu ilke, ilişkilerin kardeşlik ve dostluk prensibine dayandığını ifade etmektedir. Aynı zamanda, Türkiye ve Azerbaycan toplumları arasındaki dil, iş ve kader birliğinin bir yansıması olmaktadır. Bu da iki ülke arasındaki dil, din ve kültür ortaklığından kaynaklanmaktadır. Bu algılamaya dış politikada moral değerlerin ön plana çıkmasına ve ilişkilerin reelpolitik yerine kardeşlik esasına göre dizayn edilmesine yol açmaktadır.

³ 'Bir millet, iki devlet', iki ülke arasındaki etnik, tarihsel ve kültürel bağları ön plana çıkaran bir tanımlamadır.

⁴ Cengiz Çandar, "Türkiye-Azerbaycan-Ermenistan: Yeni Başlayanlar İçin...", 25/04/2009, *Radikal*, <http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=RadikalYazarYazisi&Date=25.04.2009&ArticleID=932871>. Erişim tarihi: 13.06.2009.

⁵ Ayça Ergun, "Türkiye-Azerbaycan İlişkileri", *Türkiye'nin Avrasya Macerası 1989-2006 (Avrasya Üçlemesi II)*, (Der. Mustafa Aydın), Nobel Yayınları, Eylül 2007, s. 131.

Doğal olarak bu durum da ilişkileri olumsuz etkilemektedir. Şöyle ki, kardeşlik esasına dayanan algılama ilişkileri reelpolitik zeminden uzaklaştırarak duygusallaştırmakta ve yüksek beklentilere neden olmaktadır.

Diğer taraftan, Azerbaycan'ın Türkiye algısını şekillendiren olay ise Türkiye'nin Azerbaycan'ı ilk tanıyan ülke olması ve Karabağ sorununda izlediği politika olmuştur. Dolayısıyla haklı olarak Ankara, Ermenistan sınırını açmak için uluslararası hukuka uygun olarak Minsk Grubu çerçevesinde Karabağ sorununun çözümünde ilerleme sağlanmasını istemektedir. Öte yandan Bakü ise tek çözüm yolunun Dağlık Karabağ'ın Azerbaycan toprak bütünlüğü içinde gösterilmesiyle gerçekleşeceğini ileri sürmektedir. Nitekim BM Genel Kurulu'nun 14 Mart 2008'de aldığı karar da, Ermenistan'ın Karabağ'dan çekilmesi ve evlerinden sürülen Azerilerin tazminatlarının ödenerek yeniden topraklarına dönmesi hükmünü içermektedir. Bu noktada Azerbaycan'ın Türkiye'den beklediği, sınırın açılmasına karşılık Karabağ sorununda Türkiye'nin desteğini devam ettirmesidir. Başbakan Erdoğan, Azerbaycan ziyaretinde Azerilere Karabağ sorunu çözülmeyen sınırın açılmayacağı garantisini vermiştir.

Ancak, bugün gelinen noktada Türkiye'nin Karabağ sorununda farklı bir tutum izlememesine rağmen normalleşme süreci nedeniyle Azerbaycan'ın algısında olumsuz yönde eğilimler ortaya çıkmıştır.⁶ Bunda iki ülke arasındaki ilişkilerin duygusallık düzlemine oturtulması nedeniyle beklenen ve arzu edilen politikalardan farklı bir uygulamanın izlenmesi etkili olmaktadır.

Öte yandan, iki ülkenin ilişkilerinde birbirlerine ayrıcalıklı bir konum atfetmesine rağmen pratikte bunun yeterli şekilde değerlendirilemediği görülmektedir. Örneğin, iki ülkenin küresel ve bölgesel sorunlarda hatta Kıbrıs sorununda bile ortak yaklaşım ve tutum belirlemede ve birbirlerini desteklemede zayıf kaldıkları görülmektedir. Kısaca, Türkiye-Azerbaycan arasında teoride dostluk ilişkilerinin söylem düzeyinde kaldığı ve pratikte stratejik ortaklığa çıkarılmadığı ifade edilebilir.

⁶ Azerbaycan basınında normalleşme süreci nedeniyle Türkiye'nin sınırları açma olasılığı, Karabağ sorununda Türkiye'nin Azerbaycan'a ihanet ettiği şeklinde aşırı tepkiler verilmesine yol açması, iki ülke ilişkilerinin duygusallığını açıkça göstermektedir. Bu da politika değişikliğinin anında iki ülke arasındaki algılamaları da değiştirdiği gerçeğini su yüzüne çıkarmaktadır.

İlişkilerde Enerji Boyutu

Türkiye-Azerbaycan arasında ekonomik ilişkiler⁷ beklenen düzeyde olmamakla birlikte enerji ön plana çıkmaktadır. İki ülke ilişkilerinde enerjinin ön plana çıkmasında Azerbaycan'ın net enerji üreticisi olması ve Türkiye'nin de büyük bir enerji tüketicisi ve alternatif bir güzergâh sunan bir konumda olması etkili olmaktadır. Bu şekilde Türkiye, enerji ulaşım hatları açısından Azerbaycan'a Rusya tekelinden bağımsız bir geçiş rotası sunarken, Azerbaycan da Türkiye'ye Rusya dışında enerji güvenliğini sağlamada çeşitliliği temin edecek alternatif bir tedarik kaynağı sunmaktadır. Bu durum iki ülkeyi enerji alanında ortak çıkarlara dayalı stratejik müttefik yapmaktadır.

İki ülke enerji ilişkilerinin temeli, 1994 yılında 'asrın anlaşması' olarak tarihe geçen Azerbaycan petrolünün üretim ve paylaşım anlaşmasının imzalanmasıyla atılmıştır. Bu anlaşmayla Azerbaycan petrolünün Türkiye güzergâhı üzerinden Batı pazarlarına ulaştırılması hedeflenmiştir. Bunun sonucunda Bakü-Tiflis-Ceyhan (BTC) petrol boru hattı inşa edilmeye başlanmış ve 25 Mayıs 2005 yılında tamamlanmıştır. Bunun yanında 2006 yılında da Bakü-Tiflis-Erzurum (BTE) doğalgaz boru hattı tamamlanmıştır. Bu şekilde enerji, Türkiye, Gürcistan ve Azerbaycan ülkelerini birbirine bağladığı gibi aynı zamanda dış politika ve güvenlik alanında da Kafkasya'da yeni bir eksenin oluşmasını temin etmiştir.⁸ Başka bir deyişle, enerji hatlarıyla Türkiye-Gürcistan-Azerbaycan arasında adı konmamış bir ittifak ilişkisi kurulmuştur. İlk bakışta Türkiye ile Azerbaycan arasında enerji alanındaki işbirliği, ilişkilerin söylemin ötesine geçtiğini göstermektedir. Ancak, iki ülke arasındaki işbirliğinin enerji alanındaki ortak çıkarlara dayalı enerji projeleriyle sınırlı kaldığı görülmektedir. Hatta normalleşme süreci nedeniyle Azerbaycan'ın Türkiye'ye sattığı doğalgaz ücretini misilleme tarzında artırma girişimi, iki ülke arasındaki enerji ilişkilerinin de sağlam bir zemine dayanmadığını ve kırılgan olduğunu göstermiştir. Ancak, kısa dönemli ücret sorununun iki ülke ilişkilerinde mevcut ve gelecekteki uzun vadeli ortaklıkları tehlikeye atacağı da beklenmemelidir.

⁷ 1 Ocak 1993 tarihinde imzalanan iki ülke arasında ticari ve ekonomik işbirliği anlaşması ile iki ülke birbirlerine "en çok kayırlan ülke" statüsünü vermişlerdir. Buna rağmen Türkiye ile Azerbaycan arasındaki ticaret hacmi 2008 yılı itibariyle yaklaşık 3 milyar dolar civarında kalmakta ve Türkiye'nin toplam dış ticaret hacminde Azerbaycan'ın payının %1'in altında kaldığı görülmektedir. "Türkiye-Azerbaycan Ekonomik İlişkileri", *T.C. Dışişleri Bakanlığı*, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-azerbaycan-ekonomik-iliskileri.tr.mfa>. Erişim tarihi: 21.07.2009.

⁸ Graham E. Fuller, *Yükselen Bölgesel Aktör: Yeni Türkiye Cumhuriyeti*, Timaş Yayınları, İstanbul, Nisan 2008, s. 250.

Aslında Azerbaycan, 2008 yılından beri fiyat artırma isteğini defalarca iletmekteydi,⁹ ancak bunun zamanlama açısından 2009 yılında normalleşme sürecinin önemli bir mesafe kat ettiği bir zamana denk gelmesi, Azerbaycan yönetiminin Türkiye'nin Ermenistan ile yakınlaşmasına karşı bir misilleme yaptığı izlenimini doğurmuştur. Buna rağmen, BTC ve BTE hatları iki ülke ilişkilerinde somut işbirliğinin bir göstergesi kabul edilmelidir. İlişkilerin stratejik ortaklık düzeyine çıkarılmasında enerjinin ve mevcut boru hatlarının manivela işlevi görmesi kuvvetle muhtemeldir.

İlişkilerde Güvenlik Boyutu

Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinde güvenlik boyutunun temeli, Azerbaycan'ın Ermenistan ile girdiği çatışma ve Karabağ sorununda yatmaktadır. Türkiye, her ne kadar Azerbaycan-Ermenistan savaşında Rusya'nın müdahale etme riskini göz önünde bulundurarak Azerilerin beklediği gibi yardım yapamasa da Karabağ sorununda koşulsuz destek vererek Azerbaycan'ın yanında yer almıştı. Bu durum Azerilerin Türkiye'yi Azerbaycan'ın koruyucusu olarak görmelerinde belirleyici olmuştur. Bununla birlikte, her iki ülke de ilişkilerini müttefiklik düzeyinde tanımlamaktadır. Bu bağlamda Türkiye, Azerbaycan topraklarının %20'sinin Ermenistan tarafından işgal edilmesi nedeniyle bu ülkeyle sınırlarını kapatarak ilişkilerini kesmesi, Türkiye-Azerbaycan arasında güvenlik alanında müttefiklik ilişkilerini açıkça göstermektedir. Ayrıca, 2001 yılında İran ile Azerbaycan donanmaları arasında Hazar'daki ihtilafı sular üzerinde petrol arama konusunda tansiyonun yükselmesi üzerine Türkiye'nin, İran'ı karşısına alması pahasına Silahlı Kuvvetleriyle Azerbaycan'a destek vererek İran'ın geri adım atmasında etkili olması, Türkiye-Azerbaycan ittifak ilişkilerinin boyutunu açıkça göstermektedir.

Türkiye'nin Ermenistan açılımı ile ilişkilerini normalleşme sürecine alması ve bunun sonucunda diplomatik ilişkilerin kurulacak olması, Azerbaycan açısından ulusal güvenlik açığı olarak değerlendirilerek Türkiye ile ilişkileri yeniden düşünmeye sevk etmiştir. Bu anlamda İlham Aliyev'in

⁹ Azerbaycan'ın Türkiye'ye sattığı doğalgazın fiyatını artırma nedeninin temeli 2001 yılında imzalanan Şahdeniz Anlaşmasına dayanmaktadır. Bu anlaşmaya göre Azerbaycan, Türkiye'ye doğalgazın 1000 m³'ünü, uluslararası enerji fiyatlarının oldukça altında olan 120 dolardan satmaktaydı. Anlaşma için bakınız: <http://www.botas.gov.tr/index.asp>. Anlaşma süresinin Nisan 2008'de bitmesi nedeniyle Azeri yetkililer, Türk yetkililere fiyatın artırılması talebini defalarca iletmiş, ancak BOTAŞ buna pek yanaşmamıştır. Ancak, normalleşme süreci nedeniyle Türkiye-Azerbaycan ilişkileri gerginleşince Başbakan Erdoğan Bakü'yü ziyaret ederek fiyatların makul düzeye çıkarılacağı sözünü vererek ilişkilerde yumuşamayı sağlamıştır. "Azerbaijani gas price for Turkey to be likely re-considered: Azerbaijani President", *Trend News*, 13 Mayıs 2008, <http://capital-en.trend.az/oil/oilgas/1469681.html>. Erişim tarihi: 15.08.2009.

Türkiye'nin açılımları karşısında Milli Güvenlik Kurulundaki konuşmasında “Bölgedeki muhtemel jeopolitik değişiklikleri izliyoruz ve gerekli önlemleri alacağız; bölgedeki yeni duruma ilişkin kendi siyasetimizi belirlemek hakkımızdır ve bu hakkı bir şekilde kullanacağız.” demesi¹⁰ ve ardından Rusya ziyareti, Türkiye-Azerbaycan ittifak ilişkilerinin zedelenmesine yol açmıştır. Ancak, 28 Nisan 2009 tarihinde Başbakan Erdoğan'ın ve 29 Nisan'da da Genelkurmay Başkanı Başbuğ'un “Karabağ'dan Ermeni askerleri çekilmeden hudut kapılarının açılması düşünülemez” şeklindeki ifadeleri,¹¹ Azerbaycan'a Türkiye'den en üst düzeyde güvence sağlayarak Azerbaycan yönetiminin ve kamuoyunun kaygıları giderilmiştir. Ancak, iki ülke arasında kısa zamanda aşırı bir hassasiyetin oluşması, Türkiye-Azerbaycan güvenlik ilişkilerinin de ne kadar kırılgan bir yapıda olduğunu göstermiştir. Bu nedenle, dış politikalarında iki ülkenin birbirlerine özel önem attediklerini söylemelerine rağmen reelpolitikte bunun olmadığı su yüzüne çıkmıştır.

Türkiye ile Azerbaycan arasındaki askeri güvenlik ilişkileri,¹² 1992 yılında iki ülke arasında karşılıklı askeri eğitim konusunda anlaşma imzalanmasıyla başladı. Ardından 1996 yılında Türkiye'nin Azerbaycan silahlı kuvvetlerinin eğitimini içeren işbirliği protokolü imzalandı. Bir yıl sonra Azerbaycan ile Türkiye arasındaki sınır hattında yapılacak sivil ve askeri vasıtaların uçuşunu düzenleyen protokol ve strateji işbirliğinin genişletilmesi hakkında beyanname imzalandı. 1999 yılına gelindiğinde Türk Silahlı Kuvvetleri, Azerbaycan Savunma Bakanlığı'na mali yardım yapmaya başladı. Bu mali yardım teknik teçhizatın kullanılmasından savunma sanayi işbirliklerine kadar uzanmaktadır. Yine aynı çerçevede 2000 yılında Türk Deniz Kuvvetleri Komutanlığı, Azerbaycan Savunma Bakanlığına çeşitli tip hücum botları hibe etti ve bu şekilde Hazar'da Azerbaycan donanmasının güçlü bir profil çizmesi sağlanmış oldu. 2001 yılında ise Nahcivan 5. Ordu Bölgesi'nin geliştirilmesine dair protokol imzalandı. 2003 yılında da boru hatlarının güvenliği konusunda işbirliği anlaşmaları yapıldı. 2003 yılından 2008 yılına¹³ kadar Türkiye ile Azerbaycan arasında mali yardım,

¹⁰ Zaur Şiriyev, “Türkiye-Azerbaycan İlişkilerinde Kırılma Noktası: Ermenistan Sınırı”, *GÜNAKSAM*, http://www.gunaskam.com/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=209&Itemid=44. Erişim tarihi: 03.07.2009.

¹¹ Sedat Ergin, “Ermeni açılımı Karabağ'ı bekliyor”, *Hürriyet*, 22.10.2009; <http://arama.hurriyet.com.tr/arsivnews.aspx?id=12747870>. Erişim tarihi: 27.10.2009

¹² www.tsk.tr; www.jandarma.gov.tr; <http://www.kkk.tsk.tr>; <http://www.dzkk.tsk.tr>. Erişim tarihi: 18.09.2009.

¹³ Türkiye ile Azerbaycan savunma bakanlıkları arasında yapılan bir işbirliği anlaşmasının orijinal metni için bakınız: <http://www.resmi-gazete.org/tarih/20090206-1.htm>. Erişim tarihi: 08.06.2009.

askeri teçhizat, eğitim gibi alanlarda işbirliği protokolleri imzalandı. Burada iki ülke arasındaki askeri işbirliğinin niteliğini ve düzeyini göstermesi bakımından sadece önem taşıyanlar sayılmıştır. Bunların dışında da çeşitli düzeylerde işbirliği anlaşmaları yapılmış ve yapılmaktadır.¹⁴

İlişkilerde Kırılma Noktaları

Türkiye-Azerbaycan ilişkilerindeki yüksek beklentilerle birlikte, iki ülke arasındaki ilişkilerde de zaman zaman kırılma noktaları ortaya çıkmaktadır. İlişkilerde ilk kırılma noktasını Başbakan Turgut Özal'ın 1989 yılında Azerbaycan-Ermenistan çatışmasında Karabağ sorununu Sovyetlerin bir iç çatışması olarak değerlendirmesi ve Azerileri Şii olarak görüp yalnız bıraktığı algılaması oluşturmaktadır. İkinci kırılma noktası ise, 1992 yılında Azerbaycan-Ermenistan çatışması sırasında Türkiye'nin Ermenistan'a buğday satması olayı¹⁵ olmuştur. İlişkilerde psikolojik kırılma yaratan bu olay bugün de iki toplumun hafızalarında yerini korumaktadır. Üçüncü kırılma noktası da ilişkilerde büyük bir güven bunalımı yaratan 1995 yılında Haydar Aliyev'e karşı Ruşen Çevadov'un darbe girişiminin arkasında Türk vatandaşlarının çıkması olmuştur. Dördüncü ve bugünlerde meydana gelen son kırılma noktasının ise Türkiye'nin Ermenistan açılımı ile Karabağ'da Ermeni işgali bitmeden Türkiye'nin sınırları açacağı beklentisi olduğu söylenebilir. Türkiye'nin Ermenistan ile normalleşme sürecinde sınır kapılarının açılacağı ihtimali, Azerbaycan'da büyük bir tepki ve aşırı bir duygusallıkla karşılanmıştır. Nitekim aşırı duyarlılıkla Azeri basınında "Türkiye sırtımızdan vuruyor" manşetleri atılarak kamuoyunda aldatılmışlık hissi yaratılarak Türkiye karşıtlığının tavan yapmasına neden olunmuştur. Buna karşın Başbakan Erdoğan'ın 13 Mayıs 2009 tarihindeki Bakü ziyaretinde "Karabağ'dan Ermeni askerleri çekilmeden hudut kapılarının açılması düşünülemez"¹⁶ açıklaması ile ilişkilerde rahatlama sağlanmıştır. Ancak, İlham Aliyev'in adeta Türkiye'ye gözdağı ve-

¹⁴ Türkiye'nin Azerbaycan'a askeri yardımları basında zaman zaman Türkiye'nin Azerbaycan'ı savaşta hazırladığı iddialarına dahi yol açmıştı. Hatta 1993 yılında Türkiye'nin Azerbaycan için Rusya ve Ermenistan ile savaşın eşiğine geldiği ve TSK'nın savaş planları hazırladığı iddiaları basında yer almıştır. Bu durum iki ülke arasındaki askeri ve güvenlik işbirliğinin düzeyini açıkça göstermektedir. Bakınız: "Türkiye, Rusya ile savaşın eşiğinden dönmüş!", *AJANSKAFKAS*, http://ajanskafkas.com/haber,22940,turkiye_rusya_ile_savasin_esiginden_donmus_.htm. Erişim tarihi: 27.09.2009.

¹⁵ Azeriler tarafından bu olay kardeşin kardeşi arkadan bıçaklaması ve ihanet etmesi olarak algılanmaktadır. Bu da ilişkilerdeki duygusallığın derecesini göstermesi açısından dikkat çekmektedir. *T.C. Başbakanlık Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü*, <http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/disbasin/2008/08/22x08x08.htm>. Erişim tarihi:22.06.2009.

¹⁶ "Erdoğan: İşgal sona ermeden Ermenistan sınırı açılmaz", *Radikal*, 13.05.2009, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&Date=13.5.2009&ArticleID=935713>. Erişim tarihi:05.10.2009.

ricesine Moskova'ya ziyaret düzenlemesi ve burada Rusya'yı dostumuz, komşumuz ve stratejik ortak olarak tanımlaması, doğalgazı kesmekten bahsetmesi, fiyat artırma talebinde bulunması, iki ülke ilişkilerinin söylem düzeyinde kaldığını ispatlamaktadır. Ayrıca, Türkiye'nin Ermenistan ile normalleşme sürecinde sınırları açacağı gerekçesine dayanarak bu tepkiyi gösteren Azerbaycan'ın, Ermenistan-Azerbaycan savaşında ve Karabağ sorununun arkasında Rusya'nın olduğunu unutmaması dikkat çekicidir. Diğer taraftan, Azerbaycan'ın aşırı tepki vermesinde Rusya faktörünü unutmamak gerekmektedir.

İlişkilerde Sorunlar

Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin teorik çerçevede ve söylem düzeyinde kaldığı, bir türlü stratejik ortaklık düzeyine çıkarılmadığı¹⁷ görülmektedir. Dostluk söylemlerine dayanan ilişkilerin Kafkasya'daki değişen dengeler nedeniyle artık sürdürülebilir olmaktan çıktığı söylenebilir. Özellikle, 'tek millet, iki devlet' söylemine dayanan ilişkiler, iki ülke arasında gerçekçi politika izlenmesini engellemektedir. Nitekim dostluk ve kardeşlik temaları üzerinden iki ülke ilişkilerinin mitleştirilerek duygusallaştırılması¹⁸ ilişkileri daha da hassaslaştırmaktadır. Bu durum ilişkilerin gerçekçi ve sağduyulu boyuttan uzaklaşmasına yol açmaktadır.

Diğer taraftan, iki ülke ilişkilerinde Türkiye'nin Azerbaycan'daki imajının büyük ölçüde Karabağ sorunundaki tutumuna bağlı kalması¹⁹ önemli bir sorun olarak sürekli ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, ilişkilerin enerjiye indirgenmesi²⁰ de Azerbaycan tarafının Türkiye algılamasını olumsuz yönde etkilemektedir. Azerbaycan halkı ve politika yapıcıları Türkiye'nin Azerbaycan'a verdiği önemin nedenini zaman zaman ülkenin sahip olduğu enerji kaynakları çıkarına indirgemektedirler. Bu da iki ülke arasındaki ilişkilerin tek boyutlu kaldığını ve çeşitlendirilmeyi²¹ beklediğini gös-

¹⁷ Bunun istisnası olarak BTC, BTE ve BTK gibi somut stratejik işbirliği projeleri de yapılmıştır. Bununla birlikte, Davutoğlu'nun son açıklamaları doğrultusunda ilişkilerin söylemden stratejiye geçişi gerçekleşmesi beklenmektedir.

¹⁸ Bu durum beraberinde yüksek beklentiler getirmekte ve beklentilerin karşılanmadığı durumlarda ise hayal kırıklıkları yaşanmaktadır. Bu da ilişkilerin inişli çıkışlı bir seyir izlemesine yol açmaktadır. Ayça Ergun, *age*, s. 244.

¹⁹ Bu durum Türkiye'nin genelde Kafkasya politikasını özelde Azerbaycan ilişkilerini Karabağ sorunundaki tutumuna endekslemektedir.

²⁰ Bu durum Azeri kamuoyunda Türkiye'nin Azerbaycan'ı enerji kaynakları nedeniyle önemseydiği algılamasına yol açmaktadır.

²¹ Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin askeri-güvenlik ve enerji alanından sosyo-ekonomik ve kültürel alana doğru geniş bir yelpazede derinleştirilmeye ihtiyaç duyduğu söylenebilir. Bu şekilde iki ülke ilişkilerinin stratejik düzeye çıkmasının gerçekleşebilir olacağı öngörülmektedir.

termektedir. İki ülke ilişkilerindeki diğer bir sorun alanının da ilişkilerin iktidar ve liderlerin kişisel dostluklarına ve ilişkilerine endekslenmesi²² olduğu görülmektedir. Bu durum ilişkilerde kurumsallaşma eksikliğini açıklamaktadır.

Türkiye'nin Ermenistan ile ikili ilişkilerini düzeltmeye çalıştığı bir süreçte Azerbaycan'ın Ermenistan sorununu Türkiye'nin önüne koyması, iki ülke arasında gerginliklere yol açmıştır. Normalleşme süreci nedeniyle iki ülke arasında ortaya çıkan suni gerginliklerin ilişkileri zedelediği görülmüştür. Bu olaylar her iki ülke kamuoyunun iç politikayı doğrudan etkilediğini ve ilişkilerin iç kamuoyu tarafından kolayca yönlendirilebilir olduğunu göstermiştir. Bu da ilişkilerde kamu diplomasisi eksikliğine işaret etmektedir. Küresel ve bölgesel politikada ise iki ülkenin ortak politika geliştirememeleri²³ ilişkilerin diğer bir sorun alanını teşkil etmektedir.

İlişkilerde söylemden stratejiye: Davutoğlu ve Değişen Türk Dış Politikası

Ak Parti hükümetinin 2002 yılından beri dış politika danışmanlığını yürüten ve Mayıs 2009 tarihinde Dışişleri Bakanı olan Ahmet Davutoğlu, *Stratejik Derinlik*²⁴ kitabında ve son yayınlanan makalesinde²⁵ yeni Türk dış politika konseptini belli prensipler çerçevesinde formüleştirmiş ve bunları uygulamaya geçirmeye başlamıştır. Buna göre, Türkiye'nin yeni dış politikası²⁶ temelde tarihsel, kültürel, jeopolitik konuma bağlı olarak stratejik bir derinliğe dayanmaktadır.²⁷ Bu şekilde sadece Batı ile ilişkileri esas alan tek boyutluluk yerine çok boyutlu bir dış politika izlemek ön plana çıkarılmıştır. Ancak, Ortadoğu ile sınırlı kalan çok boyutluluğu Davutoğlu, Kafkasya'ya da taşımaktadır. Kafkasya'daki yeni açılımları, çok kulvarlı dış politika prensibinin bir yansıması olarak görmek mümkündür. Diğer taraftan, Davutoğlu, *Stratejik Derinlik* kitabının temel argümanı

²² İlişkilerin liderlere bağlı kalmasının nedeni kurumsallaşma eksikliği olarak ifade edilebilir.

²³ Bu unsurun gerçekleştirilmesi ile iki ülke ilişkilerini stratejik düzeyde tanımlamanın mümkün olabileceği söylenebilir.

²⁴ Ahmet Davutoğlu, *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, Küre Yayınları, İstanbul, 2004.

²⁵ Ahmet Davutoğlu, "Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007", *Insight Turkey*, Vol.10, No:1, 2008, s. 88; http://www.insightturkey.com/Insight_Turkey_10_1_A_Davutoglu.pdf. Erişim tarihi: 02.05.2009.

²⁶ Türk dış politikasında Davutoğlu faktörü için bakınız: Bülent Aras, "Davutoğlu Era in Turkish Foreign Policy", *SETA Policy Brief*, Brief, No: 32, Mayıs 2009.

²⁷ Böylece, Davutoğlu ile birlikte TDP'de stratejisini pazarlayan ve stratejik öneme dayalı dış politika anlayışı yerine tarih, kültür ve coğrafi derinliği temel alan yeni bir anlayış tercih edilmiştir.

olan, edilgen, kendi sınırları ötesinde aktif bir diplomasi izlemeyen eski dış politika anlayışını reddederek, Türk dış politikasında radikal dönüşüm de diyebileceğimiz, komşularla sıfır problem politikası gibi yeni prensipler çerçevesinde Kemalist anlayışın ileri sürdüğü Türkiye'nin bugüne kadar etrafının düşmanlarla çevrili olduğu sendromunu aşmayı hedeflemiştir. Böylece, Türkiye dış politikada komşularıyla sorunlarını çözme odaklı²⁸ bir yaklaşım içerisine girmiştir. Bu da Türkiye'nin çevresine güvenlik üretken ve yakın çevresine güvenlik ihraç eden bir ülke olarak ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Başka bir ifadeyle, Türkiye'nin bölgesinde ve küresel politikada "oyun kurucu" ve "düzen koyucu" bir aktör haline gelme politikası izlediği ifade edilmektedir.²⁹ Nitekim bu yaklaşımın yansımaları olarak Türkiye, bir yandan Ermenistan ile normalleşme sürecini bir yandan da KİİP girişimini devreye sokmaktadır. Bu şekilde Türkiye, Kafkasya'da normalleşme ve KİİP açılımları ile bölgedeki sorunları çözerek etkinlik alanını genişletmeyi ve bölgeye güvenlik ihraç eden bir aktör olmayı önem görmektedir.

Türkiye'nin Kafkasya Politikasında Açılımlar ve Azerbaycan'ın Yeri

Türkiye, Sovyetler Birliği'nin dağılması ve ardından Azerbaycan'ın bağımsızlığına kavuşmasından sonra Azerbaycan'ı Kafkasya politikasında öncelikli konumda değerlendirmiştir.³⁰ Başka bir ifadeyle, Türkiye, Kafkasya'da 2007 yılına kadar veya 2008 yılındaki Rus-Gürcü çatışmasına kadar Azerbaycan odaklı bir politika izlemeye devam etmiştir. Ancak, Ağustos 2007 tarihinden itibaren Türkiye, Kafkasya politikasında bir anlamda Azeri ipoteğini devre dışı bırakarak Ermenistan ile normalleşme politikası izlemeye başlamıştır. Diğer taraftan, Ağustos 2008 tarihindeki Rus-Gürcü çatışması, Türkiye'nin Kafkasya politikasını yeniden gözden geçirmesine yol açmıştır. Bunun sonucunda Türkiye'nin Kafkasya politikasını yeniden yapılandırmaya başladığı söylenebilir. Bu çerçevede Azerbaycan'a danışarak ama ondan bağımsız olarak Türkiye, Ermenistan

²⁸ Dışişleri Bakanı Davutoğlu, dış politikada komşularla sıfır problem anlayışı çerçevesinde komşularla sorunları de-securitize (güvenlik sorunlarını çözerek konuları güvenlik gündeminin dışına alma) etme politikası izlemektedir. Eleştirel Güvenlik Çalışmalarının Kopenhag Okulunda Ole Weaver'ın ortaya attığı securitization ve de-securitization teorileri için bakınız: Ronnie D. Lipschutz, *On Security*, Columbia University Press, 1995.

²⁹ İbrahim Kalın, "Türkiye'nin Küresel İddiaları", *Sabah*, 26.09.2009; http://www.sabah.com.tr/Yazarlar/ibrahim_kalin/2009/09/26/turkiyenin_kuresel_iddialari. Erişim tarihi: 07.10.2009.

³⁰ Svante E. Cornell, *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Routledge Curzon, Taylor & Francis Group, London and New York, 2001, s. 275.

normalleşmesinin hızlandırılması ve KİİP inisiyatifi açılımlarında bulunmuştur. Türkiye'nin Kafkasya'daki bu yeni açılımlarıyla çok yönlü proaktif bir politika izleme dönemine girerek bölgedeki faaliyetlerini artırmasının doğal olarak Türkiye-Azerbaycan ilişkilerine de yansımaları olmuştur. Ancak, Azerbaycan'ın, Türkiye'nin yeni Kafkasya politikasını tam olarak anlayamaması ilişkilerde krize yol açmıştır. Türkiye, Kafkasya politikasını çatışma sonrası oluşan dengelere göre yeniden şekillendirmeye başlamış ve ilk aşamada Kafkasya İstikrar ve İşbirliği Platformu ile Kafkasya bölgesini Türk dış politikasının (TDP) öncelikleri arasına almıştır. Çünkü Rus-Gürcü çatışması ve sonrasında dengelerin değişmesi beraberinde Türkiye'nin ulusal güvenlik sorunuyla³¹ ve aynı zamanda TDP'nin de yeni bir paradigma sorunuyla³² karşı karşıya kalmasına neden olmuştur. Buna karşı Türkiye, Kafkasya'da proaktif politika izlemeye başlamış ve bunun bir göstergesi olarak bölgede yoğun diplomatik girişimler başlatmıştır. Ancak, Türkiye'nin Kafkasya'da KİİP ile inşa etmeyi amaçladığı barış ve istikrar ortamının öncelikle Ermenistan ile ilişkilerin geliştirilmesinden geçtiği görülmüştür. Bu nedenle Türkiye, Ermenistan ile normalleşme sürecine ivme kazandırmıştır. Ancak, Azerbaycan ile ilişkilerle yakından bağlantılı olan normalleşme süreci, Karabağ sorunu nedeniyle Türkiye-Azerbaycan ilişkilerini de etkilemeye ve yeniden şekillendirmeye başlamıştır.

Diğer taraftan, Kafkasya politikasında Azerbaycan, Türkiye için vazgeçilmez öneme sahiptir. Bu önem Azerbaycan ile Türkiye arasındaki tarihsel, kültürel ve etnik bağlara dayandığı kadar aynı zamanda Azerbaycan'ın jeopolitiğine de dayanmaktadır. Azerbaycan, Türkiye'nin Orta Asya'ya açılan kapısı konumundadır. Ayrıca, Hazar enerji kaynakları nedeniyle Azerbaycan, Türkiye'nin enerji güvenliği açısından da stratejik öneme sahiptir. Türkiye'nin Kafkasya politikasında manivelası olan Azerbaycan, müttefik bir ülke olarak görülmektedir. Aynı şekilde Azerbaycan açısından da Türkiye, vazgeçilmez öneme sahiptir. Azerbaycan, Türkiye'yi güvenliğinin ve bağımsızlığının bir koruyucusu ve sigortası olarak görmektedir.³³ Azerbaycan da Türkiye'yi Batı'ya açılan kapısı olarak görmektedir. Bu anlamda her iki ülke de yakın bağlar ve ortak çıkarlar nedeniyle karşılıklı olarak birbirlerine özel önem atfetmektedir.³⁴

³¹ Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı güvenlik sorunu, Kafkasya'da Türkiye ile Rusya arasındaki tampon ülke Gürcistan'ın devre dışı kalması ve Rusya'nın Karadeniz'de etkinliğinin artması şeklinde ifade edilebilir.

³² Ergin Yıldızoğlu, "Rusya, Kafkasya ve Türkiye'nin Yeni Jeopolitiği", 9 Eylül 2008, http://erginyildizoglu.blogspot.com/2008/09/rusya-kafkasya-ve-turkiyenin-yeni_09.html. Erişim tarihi: 03.02.2009.

³³ Svante E. Cornell, *ibid*, s. 289.

³⁴ Ayça Ergun, *age*, s. 241.

Türkiye'nin değişen Kafkasya politikasının görünürde Ermenistan ile başlatılan normalleşme süreci³⁵ ve KİİP inisiyatifine dayandığı ifade edilebilir. Türkiye'nin Ermenistan ile yürüttüğü normalleşme süreci, Azerbaycan-Türkiye ilişkilerini kısa vadede olumsuz etkilemiştir. Bunda Türkiye'nin kamu diplomasisi kısmını ihmal etmesi ve Rusya faktörünün etkili olduğu söylenebilir. Türkiye'nin Ermenistan açılımı, Rus-Gürcü çatışması sonrası zayıflayan Türkiye-Gürcistan-Azerbaycan hattına Ermenistan'ı eklememe ve Rusya'nın bölgede artan etkinlik alanını sınırlama işlevlerine sahip olmasına rağmen Azerbaycan'ın Türkiye'nin kendisini normalleşme süreci sonunda sınırların açılması ve diplomatik ilişkilerin kurulmasıyla yalnız bırakacağı kaygısıyla yanlış anladığı söylenebilir. Nitekim Türkiye'nin yeniden yapılandırmakta olduğu Kafkasya politikasında Azerbaycan'ın önemi, Dışişleri Bakanı Davutoğlu'nun ifadesiyle "Türkiye ile Azerbaycan sıradan iki dost, komşu kardeş ülke değildir, aynı zamanda iki stratejik ortaktır." şeklinde teyit edilmiştir.³⁶

Türkiye, KİİP açılımı³⁷ ile Kafkasya'da daha önce Demirel zamanında ortaya attığı pakttaki gibi askeri-savunma işbirliği yerine ekonomik ve güvenlik işbirliğini inşa etme girişiminde bulunmuştur. Bunda da aynen normalleşme açılımında olduğu gibi Türkiye, bölgedeki müttefiki Azerbaycan'a danışmayı ihmal etmemiştir. Ancak, bunun gerçekleştirilebilir olması da Ermenistan'ın katılımına dayanmaktadır ki, bu noktada Azerbaycan'ın Ermenistan ile olan sorunları bu girişimin içinin doldurulamamasına yol açmaktadır. Bu bağlamda Kafkasya'da Türkiye'nin yeni açılımları Azerbaycan ipoteğine takılmıştır.

Diğer taraftan, Rus-Gürcü çatışması Türkiye-Azerbaycan ilişkilerine olumsuz yansımıştır. Çatışma sonrasında Türkiye'nin Kafkasya'da Gürcistan ve Azerbaycan merkezli politika yerine³⁸ Ermenistan odaklı

³⁵ Ağustos 2007 tarihinde normalleşme süreci, İsviçre'nin Cenevre kentinde İsviçre Dışişleri'nin 'zabıt kâtipliği'nde aralarındaki sorunların nasıl çözüleceği konusunda teknik düzeydeki görüşmelerle başlatılmıştır. Bakınız: Cengiz Çandar, *age*.

³⁶ Aslında bugün Dışişleri Bakanı olan Davutoğlu, daha 2001 yılında yayınladığı kitabında iki ülke ilişkilerinin söylemden stratejiye geçmesi gerektiği şeklinde değerlendirmişti. Bakınız: Ahmet Davutoğlu, *age*, s. 127.

³⁷ Türkiye'nin Kafkasya'da güvenlik arayışının bir parçası olan KİİP, bölgede kriz yönetim mekanizması işlevi görmeyi ve bölge ülkeleri arasında güven artırıcı önlemler sunmayı amaçlamaktadır. Ancak, Kafkasya'daki mevcut ilişkilerin henüz böyle bir girişime hazır olmadığı da açıkça ortadadır. Bu nedenle, KİİP açılımının sınırlamalarla karşılaşması şaşırtıcı olmamıştır.

³⁸ Türkiye, yeniden yapılandırmakta olduğu Kafkasya politikasında daha önceleri enerji projelerinin de etkisiyle Azerbaycan ve Gürcistan odaklı politika izlemiştir. 2008 yılından itibaren ise Türkiye'nin Kafkasya politikasında Azerbaycan ve Gürcistan'ı terk etmeden ama sadece bu ülkelerle de sınırlı kalmayarak çok daha geniş çerçevede çok boyutlu politika izlemeye başladığı söylenebilir.

politika izlemeye yönelmesi ve normalleşme sürecini hızlandırması³⁹ iki ülke ilişkilerinde gerginliğin artmasında başat etken olmuştur. Öte yandan Rusya'nın da Azerbaycan'ı Türkiye-ABD ekseninden uzaklaştırmaya yönelik bir politika⁴⁰ izlemesi, Azerbaycan'ı Gürcistan'ın durumuna düşmemek için Rusya ile yakınlaşma politikası izlemeye yöneltmiştir. Bu ortamda Azeri yönetimi, Moskova ziyaretlerini sıklaştırmıştır. Ancak, Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin başka ülke ilişkilerine tercih edilmeyeceği çok kısa zaman içerisinde anlaşılmıştır. Bu nedenle, her iki ülke de kısa vadede ilişkileri düzeltmeye ve yanlış anlamaları ortadan kaldırmaya yönelmişlerdir.

Sonuç

Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin bugüne kadar ağırlıklı olarak iktidarların 'tek millet, iki devlet' söylemi çerçevesinde yakın dostluk ve kardeşlik düzeyinde kaldığı söylenebilir. İlişkilere duygusallık katan söylem düzeyi, iki ülke ilişkilerinde yüksek beklentiler doğururken bu beklentilerin gerçekleşmemesi zaman zaman ortaya çıkan sorunlarda hayal kırıklıklarına ve aşırı duygusallıkla tepkiler verilmesine yol açmaktadır. Bu durum iki ülke ilişkilerinin gerginleşmesine yol açarak ilişkilerin inişli çıkışlı bir seyir takip etmesine ve ilişkilerde kırılma noktalarının oluşmasına neden olmaktadır. Türkiye'nin Ermenistan ile başlattığı normalleşme sürecinde Azerbaycan'ın tepkileri bu durumu açıkça göstermektedir. Başka bir ifadeyle, iki ülke ilişkilerinin söylem düzeyine ve iktidar-lider ilişkilerine endekslendiği görülmüştür. Buna karşın Rus-Gürcü çatışmasının ve normalleşme sürecinin olumlu bir etkisi olarak ve aynı zamanda Dışişleri Bakanı Davutoğlu'nun rehberliğinde iki ülke ilişkilerinin duygusallıktan uzak stratejik düzeyde karşılıklı çıkarlar doğrultusunda daha gerçekçi ve dengeli bir yeniden şekillenme sürecine girdiği söylenebilir. Ayrıca, iki ülke ilişkileri, değişen Kafkasya jeopolitiği çerçevesinde başta Türkiye-Ermenistan ve Azerbaycan-Ermenistan olmak üzere Rusya, ABD ve AB gibi küresel aktörlerle ilişkilerde kesişme noktasında şekillenmektedir.

³⁹ Bunda ABD'nin ve bu ülkedeki Ermeni diasporasının Türkiye aleyhindeki davranışlarını engelleme faktörünün de etkisi gözardı edilmemelidir.

⁴⁰ Rusya'nın politikası, Azerbaycan'a normalleşme süreci hakkında yanlış istihbarat vermek, kendisine yakın medya kuruluşlarını, hükümeti ve ülkedeki öne çıkan aileleri harekete geçirerek Türkiye karşıtı bir kamuoyu oluşturmak biçimindedir.

Türkiye-Azerbaycan ilişkileri,⁴¹ Türkiye-Ermenistan ve Azerbaycan-Ermenistan ilişkileri ile Rusya, ABD, AB gibi aktörlerin bölgeye yönelik politikalarıyla iç içe geçmiş bir denklemi andırmaktadır. Ağustos 2008 tarihindeki Rus-Gürcü çatışmasıyla Kafkasya’da dengeler değişmiş ve yeni bir jeopolitik durum ortaya çıkmıştır. Türkiye de Kafkasya’da değişen konjonktüre paralel olarak proaktif bir şekilde yeni açılımlarda bulunmuştur. Türkiye’nin bölgede güvenlik ve istikrar inşa etmeyi amaçlayan KİİP önerisi ve Ermenistan ile daha önceden başlatılan normalleşme süreci gibi açılımlar, Kafkasya’da Türkiye’nin etkinlik alanını genişletmeyi öngörmekteydi. Ancak, Türkiye’nin normalleşme açılımı, Azerbaycan engeline takılmıştır. Bu da iki ülke ilişkilerinin tekrar gözden geçirilmesini ve ilişkilerin gerçekçi bir politika çerçevesine dayandırılmasını gerektirmektedir. Türkiye’nin yeniden yapılanmakta olan Kafkasya politikasında Azerbaycan’ın yeri stratejik düzeyde yeniden tanımlanmayı gerektirmektedir. Bu anlamda Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin artık söylem düzeyinden reelpolitığe dayanan stratejik ortaklık boyutuna çıkarılması önem kazanmaktadır. Aksi halde Azerbaycan ipoteği nedeniyle Türkiye’nin yeni açılımlarının engellere takılması ve Kafkasya politikasının da zikzaklar çizmesinin devam edeceğini söylemek mümkündür. Bununla birlikte, Türkiye’nin Ermenistan açılımı, Azerbaycan’la ilişkilerde bir kırılma yaşanmasına neden olmuştur. Bu noktada Türkiye-Ermenistan ilişkilerinin seyri, Türkiye-Azerbaycan ilişkilerinin de geleceğini belirleyeceği söylenebilir. Ancak, Türkiye ile Azerbaycan arasında ortaya çıkan bu krizin, ilişkilerin sağlam zemine oturtulması için bir fırsat olarak değerlendirilmesini getireceği beklenmektedir. Kısaca, Türkiye ile Ermenistan arasındaki normalleşme sürecinde tecrübe edildiği gibi Türkiye-Azerbaycan ilişkilerindeki temel sorunsalın ilişkilerin söylem düzeyinde kalarak realist ve stratejik zemine oturtulamaması olduğu ileri sürülebilir.

⁴¹ Türkiye-Azerbaycan ilişkileri hakkında en son düzenlenen çalıştay raporu için bkz: Muharrem Ekşi, “Türkiye-Azerbaycan İlişkileri Çalıştay Raporu”, *Kafkasya Çalışmaları* 2, SETA Temmuz 2009, http://www.setav.org/document/SETA_Azerbaycan_Calistayi_Raporu_26_Haziran_2009.pdf. Erişim tarihi: 02.07.2009.

KAYNAKÇA

- “Azerbajjani gas price for Turkey to be likely re-considered: Azerbaijani President”, *Trend News*, 13 Mayıs 2009; <http://capital-en.trend.az/oil/oilgas/1469681.html>. Erişim tarihi: 15.08.2009.
- “Erdoğan: İşgal sona ermeden Ermenistan sınırı açılmaz”, *Radikal*, 13.05.2009, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&Date=13.5.2009&ArticleID=935713>. Erişim tarihi: 05.10.2009.
- “Türkiye-Azerbaycan Ekonomik İlişkileri”, *T.C. Dışişleri Bakanlığı*, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-azerbaycan-ekonomik-iliskileri.tr.mfa>. Erişim tarihi: 21.07.2009.
- Aras, Bülent. “Davutoğlu Era in Turkish Foreign Policy”, *SETA Policy Brief*, Brief, No: 32, Mayıs 2009.
- Cornell, Svante E. *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Routledge Curzon, Taylor & Francis Group, London and New York, 2001.
- Çandar, Cengiz. “Türkiye-Azerbaycan-Ermenistan: Yeni Başlayanlar İçin...”, *Radikal*, 25.04.2009; <http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=RadikalYazarYazisi&Date=25.04.2009&ArticleID=932871>. Erişim tarihi: 13.06.2009.
- Davutoğlu, Ahmet. “Turkey’s Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007”, *Insight Turkey*, Vol. 10, No: 1, s. 77-96, 2008; http://www.insightturkey.com/Insight_Turkey_10_1_A_Davutoglu.pdf. Erişim tarihi: 02.05.2009.
- Davutoğlu, Ahmet. *Stratejik Derinlik: Türkiye’nin Uluslararası Konumu*, Küre Yayınları, İstanbul, 2004.
- Ekşi, Muharrem. “SETA Türkiye-Ermenistan İlişkileri Çalıştay Raporu”, *Kafkasya Çalışmaları 1*, SETA, Haziran 2009, http://www.setav.org/document/SETA_Ermenistan_Calistayi_Raporu.pdf. Erişim tarihi: 02.07.2009.
- Ekşi, Muharrem. “Türkiye-Azerbaycan İlişkileri Çalıştay Raporu”, *Kafkasya Çalışmaları 2*, SETA, Temmuz 2009; http://www.setav.org/document/SETA_Azerbaycan_Calistayi_Raporu_26_Haziran_2009.pdf. Erişim tarihi: 02.07.2009.
- Ergin, Sedat. “Ermeni Açılımı Karabağ’ı Bekliyor”, *Hürriyet*, <http://arama.hurriyet.com.tr/arsivnews.aspx?id=12747870>. Erişim tarihi: 27.10.2009.
- Ergun, Ayça. “Türkiye-Azerbaycan İlişkileri”, *Türkiye’nin Avrasya Macerası 1989-2006 (Avrasya Üçlemesi II)*, (Der. Mustafa Aydın), Nobel Yayınları, İstanbul, 2007, s. 241-267.
- Fuller, Graham E. *Yükselen Bölgesel Aktör: Yeni Türkiye Cumhuriyeti*, Timaş Yayınları, İstanbul, Nisan 2008.

Kalın, İbrahim. “Türkiye’nin Küresel İddiaları”, *Sabah*, 26.09.2009, http://www.sabah.com.tr/Yazarlar/ibrahim__kalin/2009/09/26/turkiyenin_kuresel_iddialari. Erişim Tarihi:07.10.2009

Lipschutz, Ronnie D. *On Security*, Columbia University Pres, 1995.

Şiriyev, Zaur. “Türkiye-Azerbaycan İlişkilerinde Kırılma Noktası: Ermenistan Sınırı”, *GÜNAKSAM*, http://www.gunaskam.com/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=209&Itemid=44. Erişim tarihi: 03.07.2009.

T.C. Başbakanlık Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, <http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/disbasin/2008/08/22x08x08.htm>. Erişim tarihi: 21.07.2009.

Yıldızoğlu, Ergin. “Rusya, Kafkasya ve Türkiye’nin Yeni Jeopolitiği”, 9 Eylül 2008, http://erginyildizoglu.blogspot.com/2008/09/rusya-kafkasya-ve-turkiyenin-yeni_09.html. Erişim tarihi: 03.02.2009.

İnternet adresleri:

www.tsk.tr. Erişim tarihi: 18.09.2009.

www.jandarma.gov.tr. Erişim tarihi: 18.09.2009.

www.kkk.tsk.tr. Erişim tarihi: 18.09.2009.

www.dzkk.tsk.tr. Erişim tarihi: 18.09.2009.

www.resmi-gazete.org/tarih/20090206-1.htm. Erişim tarihi: 08.06.2009.

http://ajanskafkas.com/haber,22940,turkiye_rusya_ile_savasin_esiginden_donmus_.htm. Erişim tarihi: 27.09.2009.

Bir Türkmen Şehri Kerkük

Metin KOPAR¹

Özet

Günümüzde Irak olarak bilinen coğrafya, 674 yılından itibaren Türklerin yerleştiği bir bölge olmuştur. Burası tarih, coğrafya, iklim, tabiat şartları ve etnik yapısı itibarıyla Anadolu'nun devamı niteliindedir. Kerkük sancağı, Irak'ın kuzeyinde Dicle ve Fırat nehirleri arasında kalan "Cezire" bölgesinin doğusunda yer almaktadır. Batı'da Dicle nehriyle bölgeyi ayıran Hamrin dağları, Kuzeydoğu'da Küçük Zap suyu vadisi, Güneydoğu'da ise Diyale vadisi ile çevrilidir. Kerkük sancağı, 1892 yılı ortalarına kadar resmî yazışmalarda "Şehr-i Zor" olarak geçmektedir. Ancak, "Zor Mutasarrıflığı" ile isim benzerliği karışıklıklara sebebiyet verdiği için 1893 yılında Padişah iradesiyle "Kerkük" ismi kullanılmaya başlanmıştır. Araplar Kerkük'ü "Karkûk" diye adlandıırırlar. Kerkük ismi ilk defa Şerefeddin Yezdi'nin Timur tarihinde geçmektedir. Kerkük Türkleri, 900 yıl önce El-Cezire bölgesine (Musul, Kerkük ve çevresi) yerleşerek vatan tutan 24 Oğuz boyunun muhtelif boy ve oymaklarının neslinden gelmektedir. Kerkük'ün idarî yapısı, Osmanlılar, İngilizler ve Krallık devrinde, Cumhuriyet'in ilk yılları ve özellikle de Saddam zamanında farklı şekiller göstermektedir. İdarî yapısı gibi etnik yapısı da aynı şekilde değiştirilmeye çalışılmıştır. Etnik yapıya müdahale İngilizler döneminde başlamış, Krallık zamanında Araplaştırma faaliyetine dönüşmüş, Cumhuriyet döneminde buna hız verilmiş ve Saddam devrinde ise doruğa çıkmıştır. 2003 Nisan'ından sonra da kaba ve hoyratça başlayan Kürtleştirme hareketi baş göstermiştir. Bu değişim Amerika Birleşik Devletleri'nin de desteğini alarak, şehir tamamen bir Kürt istilasına uğramış, şehrin etnik nüfus yapısı daha hızlı bir şekilde Türkmenler aleyhine değişmiştir.

Anahtar kelimeler: *Kerkük, Türkmen, nüfus, vilâyet, Kürt, Arap*

¹ Yrd. Doç. Dr., Adıyaman Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü Öğretim Üyesi, m.kopar@hotmail.com

A Turcoman City Kirkuk

Abstract

Nowadays, the geography known as Iraq has been a place where the Turks have been living since 674. This geography has always been a natural extension of Anatolia in some ways such as geography, climate and ethnical structure. Kirkuk Sanjak is located in the east of Cezire, an are in the North of Iraq and between Eupharet and Tigrish rivers. It was surrounded with Hamrin Mountains in the west, with Small Zap Canyon in the northeast, and in the southeast with Diyale Canyon. Kirkuk Sanjak was called as “Şehr-i Zor” in the official documents until the mid of 1892. Since it was confused with “Zor Mutasarrıflığı”, upon the order of the Sultan, its name was converted to Kirkük in 1893. This name was mentioned first in Şerefeddin Yezdi’s history of Timur. The Turks of Kirkuk are the descendants of different tribes and clans of 24 Oghuz settling in the area of Elcezire 900 years ago. Managerial structure of Kirkük has changed many times in different ways during the Ottomans, British rulings, during the Kingdom era, the first years of the Republic and especially durin the Saddam’s rule. Its ethnical structure has tried to be shifted like its managerial structure. This intervention was started in the era of British rule, and turned into a activity of Arabisation, gained speed in the Republican era, and finally reached the peak during Saddam rule. After the April of 2003, a vulgar Kurdification activity was cropped up. By the support of the USA, the city a Kurdish invasion appeared and the ethnical structure of the city changed rapidly.

Keywords: *Kirkuk, Turcoman, population, province, Kurdish, Arabian*

Tarihçesi

Dünyanın en eski yerleşim merkezlerinden olan Kerkük, tarihten günümüze birçok medeniyete ve birçok millete ev sahipliği yapmıştır.² Şehrin kuruluş tarihi kesin olarak tespit edilememişse de Asur hükümdarı Sarnabal tarafından milâttan önce 800’lerde Medyalılara karşı koyacak bir kale olarak kurulduğu tahmin edilmektedir. Şehir Asur Hükümdarı Sardana tarafından Medyalılara karşı beldeyi korumak için kale hizmeti görmüştür.³ Burası Asurlulardan⁴ sonra Perslerin eline geçti, sonra Makedonyalı İskender’in idaresinde kaldı.⁵ Bu dönemde Hıristiyanlık da yayılmaya başladı ve şehir Nestürîlerin önemli bir merkezi oldu.⁶ Hıristiyanlar, şehri, eski Süryani ismi veya Arapça adı ile “al-Kahr” diye zikretmişlerdir. Kerkük ismi ilk defa Şerefüddin Ali Yezdî’nin Timur Tarihi’nde geçmektedir.⁷ İskender’in ölümünden sonra hâkimiyeti altında bulunan topraklar ünlü kumandanları arasında paylaşıldı. Kerkük, İskender’in komutanlarından Seleukos’a⁸ teslim edildi. Bu hükümdar şehrin eski binalarını yıkarak ye-

² Kerkük uzun tarihi boyunca sırasıyla, Sümerler, Asurlular, Persler, Selefikler, Partlar, Sâsânîler, Râşid Halifeler, Emevîler, Abbasîler, Selçuklular, Atabekler, Moğollar, Celayirîler, İlhanlılar, Safavîler, Osmanlılar, Akkoyunlular, Karakoyunlular, İngilizler, Araplar ve Amerikalıların egemenliği altında bulunmuştur. (İbnu’l-Esîr, el-Kâmil fi’t-Tarih, Beyrut, 1982, C. XII, s. 500-502; Erşed el-Hürmüzî, *Hakikatü'l-Vücûdi'l-Türkmâni fi'l-İrâk*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2005, s. 83-99.)

³ “Musul’dan iki merhale doğu tarafta bazı tepeler içinde, düz bir yere düşer. Topraktan bir kaledir. Şehir sur içerisinde. Arasından nehir geçer...” (Katip Çelebi, *Cihannüma*, Süleymaniye Kütüphanesi, s.447.)

⁴ M.Ö. VII. Yüzyılda Asur Hükümdarı Sarnabal tarafından kurulan ve yeniden inşa edilen şehir, “Sarnabal’ın şehri” anlamında “Kerhsuluh” olarak adlandırılmıştır. (Ahmet Gündüz, “Kerkük” *İslam Ansiklopedisi*, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, C. XXV, s. 290.)

⁵ M.Ö. 330 yılında Makedonyalı İskender’in, Erbil’den Bâbil şehrine ilerlediği sırada Kerkük’ün adının “Mennes” olarak geçtiğini belirtmektedirler. (Abdulhalik Bakır, “Eski Çağlardan Günümüze Kadar Türkmen Şehri Kerkük”, *Fırat Üniversitesi Ortadoğu Araştırmaları Dergisi*, C. 17, S.1, Elazığ, 2009, s. 27.)

⁶ Nesturilik bir Hristiyan mezhebine mensup olanları ifade etmektedir. Neturilik ya da nasturilik V. yüzyılda İstanbul Patriği Nestorius’un İsa’da tanrılık ve insanlık ilişkisiyle ilgili ortaya atmış olduğu görüşe dayanan bir mezhep olarak ortaya çıkmıştır. Anılan Patrik, tanrısız ve insan nitelikleri yalnızca cisimleşmiş kelâmın kişiliğine veren yaygın düşüncenin tersine, İsa’nın biri tanrısız kişilik olan Logos, öteki insansal bir kişilik olan İsa olmak üzere, bir ikilikten oluştuğunu savunuyordu. Gerçek bir söz birliğini değil, yalnızca insansal bir nitelik ve tanrısız bir kişi arasındaki bir birlik ya da birleşmeyi kabul ediyordu. Pers Kilisesi’nde olumlu karşılanan Nesturilik, Nesturi Kilisesi adı altında toplanan bazı doğulu Hıristiyan topluluklarda günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. (Komisyon, “Nasturiler”, *Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi*, C. XVII, Gelişim Yayınları, İstanbul, 1986, s. 8607-8608.)

⁷ J.H.Kramers, “Kerkük”, *İslam Ansiklopedisi*, C. VI, MEB, İstanbul, 1986, s. 589.

⁸ Büyük İskender’in kumandanlarından Seleukos I tarafından kurulmuş bir hanedanlıktır (M.Ö. 305-64). Bu hanedanlığa mensup krallar Seleukos olarak adlandırılmakla birlikte Suriye kralları şeklinde de tanınmaktaydılar. Anılan devletin sınırları Anadolu, Filistin ve el-Cezîre bölgesine kadar uzanıyordu; ancak egemenlik merkezi Kuzey Suriye’de bulunmaktaydı. Selefikler Antakya’yı kurduktan sonra başşehirlerini Seleukos’dan buraya taşıdılar. M.Ö. 201 yılında meydana gelen Banyas savaşından sonra

niden inşa etti. Kerkük milattan önce 247 yılında Parthların eline geçti ve uzun zaman onların elinde kaldı. Ardeşîr milattan sonra 226 yılında Partlara karşı isyan bayrağını açarak Kerkük'ü ele geçirdi.⁹ Milattan sonra II. yüzyılın son çeyreğinde, burada, kilise kayıtlarında “Kerh Deuluh” olarak geçen başkenti Kerek veya Kerh olan bir hanedanlık hüküm sürmekteydi. M.S. I. yüzyılın başlarından Sasanî Devleti'nin kuruluşuna kadar bölgede, başkenti Erbil olan Adyâbinî Krallığı ile başkenti Kerek (Kerkük) olan Kerkinî Krallığı bulunmaktaydı. Kerkük İslam fetihlerine kadar Sasanîlerin egemenliği altında kaldı.¹⁰ Hz Ömer döneminde el-Cezîre bölgesi İyâz b. Ganm komutasındaki Müslümanlar tarafından fethedildi. Emeviler ve özellikle de Abbasiler döneminde önemli sayıda Türk nüfusu bölgeye yerleştirildi. Müslümanlar Irak'a yerleşen Türklere dış saldırılara karşı ülkeyi savunma görevini vermişlerdi. Gerek Emeviler gerekse Abbasiler döneminde Irak'ın muhtelif bölgelerinde bulunan stratejik alanlara yerleştirildiler. Bu bağlamda onlar Basra, Vasit, Bağdat, Samarra, Tikrit, Musul, Telefer, Erbil, Kerkük, Bendencin (Mendeli) ve Diyala'nın diğer birimlerine, Halep'çe mıntıkası ve diğer bölgelere yerleştirildiler. Türklerin hâkimiyeti Irak'ta kök saldıktan sonra Kerkük ve ona bağlı bölgelerde, Oğuz kökenli Beylikler kurulmaya başlandı. Bu arada şehir uzun süre Türkmen Kıpçak (Kıpçak) Beyliği tarafından idare edildi. XII. yüzyılda Kerkük, başkenti Erbil olan Begtegin Hanedanının toprakları içinde bulunuyordu. Ancak 1232'de Türkmen Beyi Kök Böri'nin vefatı üzerine anılan hanedanlığın toprakları yeniden Abbasîlerin eline geçti, ardından da buralar Moğol istilasına uğradı. Moğollar'ın Kerkük'ü ele geçirmesi sonucunda, Ketboğa komutasındaki Nayman kabilelerinin bir kısmı buraya yerleştirildi. Şehirdeki Müslüman nüfusu korumak amacıyla özellikle Kale'ye yerleştirilen Naymanlar, kısa sürede burada yaşayan yerli Hristi-

Filistin, Güney Lübnan ve Suriye'yi ele geçirmesine rağmen, komşu devletlerle girişmiş olduğu muharebeler sonucunda Selefîler Devleti zayıflamaya başladı ve Romalıların M. Ö. 64 yılında doğuya yönelmesi ile de ortadan kalkmış oldu. Selefîler, Helenistik uygarlığın doğuya taşınmasında büyük katkıda bulunmuşlar ve bu amaç uğrunda birçok şehir kurmuşlardır. (Abdulhalik Bakır, “Eski Çağlardan Günümüze Kadar Türkmen Şehri Kerkük”, *Fırat Üniversitesi Ortadoğu Araştırmaları Dergisi*, C. 17, S. 1, Elazığ, 2009, s. 29.)

⁹ Sasanî Devletinin kurucusu ve ilk hükümdarı (226-241). O, aynı zamanda Fars eyaletlerinin birinde Aşkânîler'e bağlı bir hükümdar olan Papek'in oğludur. Babası ona Darabgird kale muhafızlığı komutanlığını verdi. Babası ölünce Fars'ta hükümdarlığını ilan etti. Fars'taki diğer beylikleri ortadan kaldırdıktan sonra, Kirman ve Hüzistan'ı ülkesine kattı. Aşkânîleri yendi ve Harran ve Busaybin'i Romalılardan aldı (237). İran'ın doğusunda Kuşan devletini ortadan kaldırdı. Zerdüştlüğü resmî devlet dini yaptı ve bu dinin ilkelerinden aldığı güçle birçok şehir yaptırdı. Daha hayatta iken oğlu Şapur I'ı saltanatına ortak yaptı. (*Agm.* s. 29.)

¹⁰ Komisyon, “Selevkos” *Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi*, C. XX, Gelişim Yayınları, İstanbul, 1986, s. 10332.

yanlarla dostluk kurup kaynaştılar. Böylelikle ortaya çıkan Hristiyan Türk topluluğu günümüze kadar varlıklarını korumuşlardır. Bu topluluk krallık döneminde yavaş yavaş Kerkük Kalesi'nden ayrılarak şehre inmiş ve özellikle Şaturlu Mahallesi yakınına yerleşmiş, bir kısmı da Irak'ın çeşitli şehirlerine dağılmışlardır.

1340 yılında Bağdat'ta kurulan Celâyir Hanedanı'nın iktidarı esnasında biri 1393, diğeri de 1401 yılında olmak üzere şehir iki defa Timur Bey'in saldırılarına maruz kaldı ve burası baştanbaşa yağmalanarak halkının büyük bir kısmı öldürüldü. Aynı hükümdar bu tarihlerde tarihî özelliği bulunan Dakukâ (Dakuk, Tauk) kasabasını bir daha onarılamayacak boyutta yıktı. Bu olay sonucunda Kerkük, bölgenin merkezi olma fırsatını yakaladı. 1410'da Ahmed Celâyir, Kerkük'ü, Kara Yusuf'un oğlu Şah Muhammed'e bırakmak zorunda kaldı. Ancak buyruklarını dinlemediğini gören Kara Yusuf, Şah Muhammed'in yerine diğeri oğlu İskender Mirza'yı atadı. İskender Mirza, tahtını korumaya çalışırken ve Akkoyunlulara karşı mücadele ederken Kerkük ve Erbil çevresindeki Türkmenlerden büyük destek gördü. Türklerin Kuzey Irak'a en yoğun yerleştikleri dönem Karakoyunluların bölgeye hâkim oldukları dönemdir. Daha sonra Cihan Şah'ın Uzun Hasan'a yenilmesiyle Akkoyunluların idaresine giren bölge, 1508 yılında Şah İsmail'in Bağdat'ı almasıyla birlikte Safevilerin hâkimiyetine geçmiştir.

Osmanlı Hükümdarı Yavuz Sultan Selim, Şah İsmail'i Çaldıran Savaşı'nda yendikten sonra Kerkük Osmanlıların nüfuz alanına girdi.¹¹ Bölgenin bu dönemden sonra iki ülke arasında sık sık el değiştirmesi, istikrarsızlığın devam etmesine neden oldu. Bölge, Kanuni Sultan Süleyman'ın 1534 tarihinde düzenlediği İrakeyn Seferi'nin ardından tam olarak Osman-

¹¹ Güneydoğu Anadolu ve Musul'un Türklerin eline geçmesi kılıç ve savaş yolu ile değil, yöredeki Kürt ve Türkmen beylerinin, hilafet makamını Osmanlıya getiren Yavuz'a "istimalet" ile, başka bir deyişle, kendi eğilim ve arzuları ile biat etmeleriyle Türk hâkimiyetine katılmışlardır. Devrin din âlimlerinden İdris-i Bitlisi'nin himmetleriyle Kürt beyleri Sultan Selim'e müracaatla, "Allah'ı bir bilip Muhammed ümmeti olduğumuzda ittifak halindeyiz." diyerek Osmanlı düzenine uyum sağlamışlardır. "İdris-i Bitlisi ile başlayan Şarktaki beyler ve Müslüman halkın hilafet ve saltanata sadakatle bağlılıkları, en azından 1850 yılına kadar yani yaklaşık 330 sene devam etmiştir. Osmanlı Devleti, bu yerli ahaliyi Müslüman kardeşleri ve bu bölgeleri de darü'l-islam olan ülkesinin aslî parçası olarak görmüş; buna karşılık yerli Müslüman ahali ve beyler de, Osmanlı Devleti'ni İslam'ın bayraktarı bir İslam devleti olarak telâkki edip ona itaat kendileri için ibadet saymışlardır. Hatta bu bölgedeki beyler, Batı Anadolu ve Rumeli'deki hem Türk hem de Müslüman olan Ayanlar kadar, Osmanlı Devleti'nin başına gaile çıkarmamışlardır. Meselâ hem Türk ve hem de Müslüman olan Karaman eyaletinde Osmanlıya karşı elli çeşit isyan görmek mümkün olduğu halde, 330 sene içinde Doğu bölgelerinde ciddi bir isyandan bahsetmek mümkün değildir". (Ahmet Akgündüz, *Güneydoğu Meselesi ve Çözüm Yolları*, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1994, s. 34.)

lı hâkimiyetine girdi. Kerkük, Osmanlı hâkimiyetine girmesiyle birlikte Doğu'dan gelen düşmana karşı önemli bir müdafaa mevzii haline geldi. Dicle kıyılarının ıssızlaşması sebebiyle Musul ile Bağdat arasındaki eski ticarî ve askerî yollar yeniden önem kazandı. Her ne kadar 1623'te Bağdat'la birlikte Kerkük de Safavilerin eline düşmüş ise de Kerkük Hüsrev Paşa tarafından 1630'da tekrar geri alındı. IV. Murat Bağdat'ı almak için 1638'de çıktığı seferde buradan geçti. Osmanlı bölgede tekrar hâkimiyeti sağlandıktan sonra 32 sancaktan meydana gelen Şehrizer Eyaleti oluşturuldu. Bu sancaklardan biri de Kerkük idi. Şehrizer harap olduktan sonra Kerkük eyalet merkezi oldu. 1743 yılında şehir tekrar İranlılar'ın eline geçti. 1746 yılında yapılan barış antlaşmasıyla Şehir Osmanlı Devleti'ne iade edildi. I. Dünya Savaşı sonlarına kadar bölge Osmanlıların idaresinde kaldı. 1918'de Bağdat'tan kuzeye doğru ilerleyen İngiliz ordusu 7 Mayıs'ta Kerkük'e girdiyse de 24 Mayıs'ta geri püskürtüldü. Mondros Ateşkes Mütarekesi'nin hemen öncesinde Türk ordusunun Altınköprü'ye geri çekilmesi üzerine İngilizler burayı tekrar işgal ettiler. Misak-ı Millî sınırları içerisinde olmasına rağmen Musul Lozan'da çözülemedi. 1926 yılında yapılan Türkiye, Irak ve İngiltere arasında imzalanan Ankara Antlaşması ile şehir Irak'a terk edildi.¹²

İdari Yapı

Osmanlı Devleti toplam olarak dört asır bölgede kesintisiz egemen oldu. 1542 tarihli olduğu tahmin edilen Bağdat Eyaleti Kanunnamesine göre Kerkük sancak merkeziydi. Bu tarihte Kerkük merkez nahiyesinin yirmi dört köyü vardı. 1548 yılında Kerkük Sancağı Kerkük ve Dakük adlı iki nahiyeden oluşuyordu. Kerkük nahiyeleri içinde elli altı köy, yedi taife (aşiret), Dakük'ta ise on sekiz köy vardı. Hicri 968 tarihinde Dakük, Kerkük ve Nilkaz nahiyelerinden meydana gelen Kerkük Sancağı'nın hangi eyalete bağlı olduğu belli değildir. Rûûs defterlerinden, bölgenin, XVI. yüzyılın ikinci yarısında, 954-961 yıllarında Dakük ve Kerkük olarak, Kerkük livasının da 964 tarihinde Musul Vilayetine bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Ancak Bağdat Beylerbeyine hitaben yazılan 967 tarihli yukarıda zikredilen hükümde berât işlerinin tamamlanmasının istenmesi, 967 tarihinde bu sancağın Bağdat Eyaleti'ne bağlı olduğunu göstermektedir. Şehrizerol beylerbeyine ve Kerkük Kadısına 15 Şevval 1026/17 Ekim 1617 tarihli gönderilen bir hükümden Kerkük Kazasının Şehrizerol eyaletine bağlı olduğu anlaşılmaktadır. XVIII. Yüzyılın başlarında yıkıma uğrayan Şehrizerol'un yerine eyalet merkezi Paşa Sancağı oldu. Doğuda Musul,

¹² III Numaralı Kerkük Livâsı Mufassal Tahrîr Defteri (Kanuni Devri), Ankara, 2003, s. 3.

Kuzey’de Diyarbakır, batıda Halep ve Güney’de Suriye ile çevrili Zor sancağı ile isim benzerliğinden dolayı bilhassa yazışmalarda birbirine ait evrak ve mektuplar yanlışlıkla diğerine gittiğinden 14 Mayıs 1893 tarihinde adı tekrar Kerkük olarak değiştirildi.¹³

Kerkük 1890’lardan itibaren Musul vilayetine bağlanmış, bu durum bölgenin elden çıkmasına kadar bu şekilde devam etmiştir. Musul Vilayeti için düzenlenen Hicri 1310 tarihli salnamede Musul Vilayeti’ne bağlı olan Kerkük Sancağı, Şehrizar olarak geçmektedir. İdari birimleri ise şöyledir: 1- Merkeze bağlı kazalar: Zaho, Duhuk, Akra, Sincar, İmadiye, Zibar kazaları. 2- Şehrizar Sancağı: a- Merkeze mülhak nahiyeler; Köprü, Melha, Şivan, Keyl, Dakuk nahiyeleri. b- Ravendüz Kazası, c- Salahiye Kazası, d- Erbil Kazası, e- Köysancak, f- Raniye. 3- Süleymaniye Sancağı: a- Gülenber, b- Baziyan, c- Merge, d- Şarbazar.¹⁴ Irak yönetimindeki Kerkük vilayeti 1557’de merkez ilçe, 5 nahiyeye ve 520 köyden ibaretti. 1976’dan sonra Irak’taki idari yapı yeniden değiştirilmiş, yeni muhafazalar (vilayetler) oluşturularak Irak’ın muhafaza sayısı 18 olmuş, bu arada Kerkük Muhafazasının adı da Temin olarak değiştirilmiştir. Bu muhafazanın merkezinin adı yine Kerkük’tür.¹⁵

Osmanlı hâkimiyeti boyunca, önemli bir garnizon kenti olan Kerkük şehir ahalisinin Türk olması ve Türkçe konuşması sebebiyle, yönetimin gözünde, güvenilecek idareci, memur ve subayların sağlandığı mühim bir merkez konumuna geldi.¹⁶ Kerkük, Osmanlı kayıtlarında “Gökyurt” olarak geçmektedir. Kanuni’nin Bağdat’ı alması ile Musul bölgesindeki Osmanlı hâkimiyeti kesinleşmiş ve Musul, altı sancaktan oluşan bir eyalet haline getirilmiştir.¹⁷ Kerkük, Osmanlı idaresi altında zaman zaman Şehrizar Sancağı’nın merkezi yapılmış, bölgeye gönderilen Beylerbeyleri Türk nüfusun yoğunluğundan dolayı Kerkük’te oturmuşlardır. Musul vilayeti kurulduktan sonra Kerkük, yakınlığı dolayısıyla Musul’a bağlanmış, hatta bir ara bu vilayetin merkezi de olmuştur. Bunun temel sebebi, burada Osmanlı idaresinin dayanabileceği köklü bir Türk nüfusunun bulunmasıydı. Nitekim birçok Türkçe belge ve kaynak da buradaki Türk varlığına vurgu yapmaktadır.

¹³ 111 Numaralı Kerkük Livâsı Mufassal Tahrîr Defteri (Kanuni Devri), Ankara, 2003, s. 6-7.

¹⁴ Hicri 1310 tarihli Salnâme: Vilayet-i Musul, Musul, 1310, s. 203.

¹⁵ 111 Numaralı Kerkük Livâsı Mufassal Tahrîr Defteri (Kanuni Devri), Ankara, 2003, s. 6-7.

¹⁶ C.J.Edmonds, *Kürtler, Türkler ve Araplar, Kuzey-doğu Irak’ta Siyaset, Seyahat ve İnceleme 1919-1925*, (Çev. Serdar Şengül ve Serap Ruken Şengül), Avesta Yayınları, İstanbul, 2003, s. 349-351.

¹⁷ T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı, *Musul-Kerkük ile İlgili Arşiv Belgeleri (1525-1919)*, Ankara, 1993, s. 25.

Kerkük, Nadir Şah tarafından 1733 yılında işgal edildi, ancak ardından yeniden Osmanlı idaresi altına alındı. 1743 yılında tekrar Nâdir Şah tarafından geri alındı. Ama 1746 tarihli Osmanlı-İran Antlaşması ile Osmanlı Devleti'ne geri verildi.¹⁸ 1835'te Kerkük eyaletinin sınırları daraltılarak, Tavuk, Çemçemal (Çimçimal) ve Kifri Kazalarını içine alan bir mutasarrıflık haline getirildi. 1857'de Serdar-ı Ekrem Ömer Paşa, Bağdat valiliğine tayin edilince Kerkük Bağdat'a bağlandı. Daha sonra Musul eyaletine bağlanan Kerkük, bir liva haline getirilmiş, Revanduz, Erbil, Ranya, Kifri Kazalarından ibaret bir mutasarrıflık olarak idare edilmiştir. 1878 senesinden itibaren Musul, Şehrizar Vilayeti'ni de içine alarak İstanbul'a bağlı bir vilayet haline dönüştürülmüş ve Osmanlı Devleti'nin elinden çıktığı I. Dünya Savaşı sonrasına kadar bu konumda kalmıştır.¹⁹ İngilizlerin Irak'ı 1918 yılında işgal edip, Irak Krallığı Devleti'ni kurduktan sonra (1921) bir Liva (Vilayet) vasfını almış ve vilayete 4 ilçe bağlanmıştır. Bunlar; Kerkük Merkez ilçesi, Tuzhurmatu, Kifri ve Havica İlçeleridir. Bunlardan üç ilçede (Merkez, Tuzhurmatu, Kifri) Türkmen ağırlıklı nüfus, Havice'de ise Arap ağırlıklı nüfus yaşamaktaydı. Kerkük 5 Haziran 1926'da Ankara'da İngiltere, Irak ve Türkiye arasında imzalanan "sınır ve iyi komşuluk ilişkileri" antlaşmasıyla İngiliz mandasındaki Irak Devleti'ne bırakıldı. 1946 yılında nüfusun çoğunluğu Kürtlerden oluşan Çimçemal İlçesi Süleymaniye vilayetinden ayrılıp Kerkük'e ilhak edildi. Bu şekilde Kerkük Vilayetinin demografik yapısı üç ana milletten ve bunların yanında değişik ırk ve mezheplere mensup Hristiyan azınlıklardan oluşmuş oldu.²⁰

Geçmişten Günümüze Bölgede Türk Varlığı

Türklerin bu bölgeye gelip yerleşmeleri uzun bir süreç almıştır. Ne zaman gelip yerleştikleri kesin olarak bilinmemekle birlikte, Milattan önceki dönemlerde Orta Asya'dan Anadolu ve Mezopotamya bölgelerine göç eden çeşitli Türk topluluklarının bölgede olduğu bilinmektedir.²¹ Bilinen ilk Türkmen grubu bölgeye Emeviler (674) döneminde gelmiştir.²² 749 yılında Meşrik Valisi Yezid b. Umar b. Hüseyin, Buhara'dan üç yüz kadar Türk'e ordusunda görev vermiştir.²³ 835 yılında Abbasî Halifesi Mu'tasım'ın

¹⁸ Ahmet Gündüz, "Kerkük", *İslam Ansiklopedisi*, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, C. XXV, s. 291.

¹⁹ Sinan Marufoğlu, *Osmanlı Dönemi'nde Kuzey Irak (1831-1914)*, Eren Yayınları, İstanbul, 1998, s. 39.

²⁰ Suphi Nazım Tevfik, "Kerkük ve İhtilafı Bölgeler", *Global Strateji*, S. 9, İlkbahar 2007, s. 202.

²¹ Enver Yakupoğlu, *Irak Türkleri*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1976, s. 12-14.

²² Şevket Koçsoy, *Irak Türkleri ve Irak Türk İlişkileri (1932-1963)*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1991, s. 125-126.

²³ Nilüfer Bayatlı, *XVI. Yüzyılda Musul Eyâleti*, TTK, Ankara, 1999, s. 141-142.

Türklerden oluşan bir muhafız birliği kurduğu ve bu birliğin yavaş yavaş yönetimde de söz sahibi olduğu bilinmektedir.²⁴ Kerkük şehrine Türklerin ilk yerleşmelerinin bu tarihte başladığını kabul etmek mümkündür.²⁵ 945 yıllarında Bağdat'taki Büveyhîler, Türklerin bölgedeki varlığını bir derece zayıflattı ise de devlet içerisindeki etkinlikleri devam etmiştir. Mu'izzu'd-Devle'nin ordusunun çoğunluğunu Türkler oluşturmaktaydı. Abbasî Halifesi Büveyhilerin baskısını ortadan kaldırmak üzere Selçuklu Hükümdarı Tuğrul Bey'den yardım ister. Tuğrul Bey 1055 yılında Büveyhîlerin egemenliğine son verir.²⁶ Bağdat'ın Selçuklu hâkimiyetine girmesinden sonra Türklerin büyük bir çoğunluğu Irak'a gelerek yerleşmiştir.²⁷ 1118 yılında iktidar, Irak Selçuklularına geçer ve şehir olarak Kerkük sadece 12 yıl Irak Selçuklularının elinde kalır. Irak Selçuklularını da 1194 yılında Harzemşahlar ortadan kaldırır. Böylece, Kuzey Irak'ta bir otorite boşluğu meydana gelir ve Atabeyler dönemi başlar.

1130'da Arslantaş oğlu Kıpçak, Kerkük'ün de içinde bulunduğu Şehrizor bölgesinde üstünlük sağlar ve tek egemen güç hâline gelir; uzun yıllar bu bölge Vilâyetü'l-Kıpçakiyye şeklinde anılır.²⁸ 1139'da Musul Atabeyi İmâdeddin Zengî, Kerkük dâhil bütün bu bölgeyi ele geçirir. İmâdeddin, Musul'dan başlayıp Halep'e kadar, Kuzey'den de bugünkü Urfa şehrine kadar olan bölgenin tek hâkimi olur. 1144'te Kerkük, Erbil Atabeylerinin eline geçer. Selçuklular döneminde hızlı ve ciddî bir şekilde Türkleşme sürecine giren Kerkük, bu dönemden sonra da Türk boylarının yeni ve yoğun bir şekilde yerleşmelerine sahne olmuştur. Bu süre içerisinde her iki şehirde de artık Türk mimarisi ve Türk kültürü kendini göstermeye başlayarak ağırlığını hissettirir. Harzemşahlar bölgede kısa bir süre kalırlarsa da hâkimiyetleri fazla uzun sürmez. Moğol hakanı Cengiz Han'ın torunu Hülâgû 1258 yılında Bağdat'ı alır. Moğol istilası döneminde çok sayıda Türk topluluğu bölgeye gelip yerleşmiştir. İlhanlı Devleti'nin güçlü hükümdarı Gazan Han 1304'te vefatından sonra bölge Celâyir Devleti'nin yönetimine girer. Celâyirliler, 1339 ve 1410 yılları arasında Irak'ta söz

²⁴ Faruk Sümer, "Irak Türkleri'nin Tarihine Kısa Bir Bakış", *Türk Yurdu*, S. 5, 1959, s. 9-11.

²⁵ Suphi Saatçi, *Kerkük Evleri*, Osmanlı Mimarisi, Osmanlı Şehirleri 1 dizisi, Klasik Yayınları, İstanbul, 2003, s. 7-10.

²⁶ Osman Turan, *Selçuklular Tarihi ve Türk İslâm Medeniyeti*, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, Ankara, 1965, s. 85.

²⁷ Suphi Saatçi, *Tarihi Gelişim İçinde Irak'ta Türk Varlığı*, Tarihi Araştırmalar ve Dökümantasyon Merkezleri Kurma ve Geliştirme Vakfı Yayınları, İstanbul, 1996, s. 40-116.

²⁸ Faruk Sümer, *Oğuzlar (Türkmenler) Tarihleri-Boy Teşkilatı-Destanları*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1980, s. 127.

sahibi olurlar. Bağdat'ı başkent olarak görürler ve burada eksik kalan imar hareketlerini tamamlarlar. Yeni hanlar ve medreseler inşa ederler.²⁹ 14. yüzyılın ortalarında Kerkük ve Erbil şehirleri ve yöreleri tamamen Türkleşmiştir, denilebilir. Bu dönemde Türkçe, bütün Irak'ta resmî dil olarak kullanılır duruma gelmiştir.

Tarih içerisinde Kerkük ve civarında Türk varlığının diğer etnik gruplar ile kıyaslanmayacak kadar çok olduğu bir gerçektir.³⁰ Ancak, geçmişe ait çok sağlıklı nüfus istatistiklerinin elimizde olmayışı ve çeşitli arşivlerde bu konu ile ilgili ham malzemenin derlenmemiş olması, kesin rakamları vermemize engel teşkil etmektedir. Buna rağmen, 19. yüzyılın ikinci yarısı ve 20. yüzyılın başına ait, kolay ulaşılabilen Osmanlı kaynakları bu konuda bizlere ipuçları vermektedir. Genel olarak salnameler diye bilinen ve her yıl devlet tarafından yayınlanan eserlerde nüfus bilgileri de verilmektedir. Fakat Osmanlı idarî sistemi içinde etnik kimlikten ziyade, cemaat ve din esas alınarak sayım yapıldığı için bu kaynaklarda verilen değerlerde nüfus; cemaat ve din sınıflaması ile verilmiştir. Ancak büyük çoğunluğu Müslüman olarak gösterilen Kerkük kentinin nüfusunun, etnik bakımdan çoğunluğunun Türk olduğunda şüphe yoktur. Bölge halkının çoğunluğunu oluşturan Müslümanlar; Türkmen, Kürt ve Arap topluluklarından oluşmaktadır. Bölgedeki Müslüman çoğunluk ehl-i sünnetin dört mezhebine mensup iken, Caferî mezhebine mensup Türkmenlerin ve Arapların yanı sıra, küçük çapta Yezidî ve Alevî topluluklar da bulunmaktadır. Bölgede azınlık olarak kalan gayri- müslimler; Hristiyan veya Yahudi dinine mensup topluluklardır.

Kanuni Sultan Süleyman dönemine (1520–1566) ait 111 Numaralı Kerkük Livâsı Mufassal Tahrir Defterine göre; Kerkük'e bağlı yerleşim yerlerinde halkın tamamına yakını Türklere oluşmaktadır.³¹ Kerkük'e bağlı Çerbeklü, Meraga, Remazaniye, Beşir, Cemaliye, Hurmatı-yı Taze, Şemsiye, Tisin, Üç Kubbe, Bulava, Hacı Yüsen, Tercil, Karalar, Leylan,

²⁹ M. Halil Yınanç, "Celayır", *İslâm Ansiklopedisi*, MEB, C. 3, İstanbul, 1963, s. 64.

³⁰ "On bin hane tahmin olunan kasabanın taş ve kireçten yapılmış beyaz duvarları arasındaki insanların kıyafeti, lisanı ve tavırları, bir Türk şehrinde olduğunuzu hissettirmekteydi. Sadece şehir ahalisi değil, civardaki köyler de çoğunlukla Türk olup çiftçilik ve hayvancılıkla uğraşırlardı. Kerküklü Türkler, Erbil Türkleri'ne göre, çevrelerindeki Kürt ve Araplar'dan daha az etkilenmişlerdi." (Haşim Nahit, *Erbil ve Irak Türkleri*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2004, s. 128-129.)

³¹ Kanuni Sultan Süleyman devrine ait olan 1560 tarihli 111 numaralı Kerkük Livâsı Mufassal Tahrir defterine göre vergi veren 6975 kişiden oluşan Kerkük sancağının 330 neferi gayrimüslim, 6645 neferi Müslim'dir. Gayrimüslim nüfusun 150 neferi Yahudi, kalan 180 neferi ise Hristiyan'dır. Müslüman nüfusun ise 6558 neferi Türk, 54 neferi Kürt, 33 neferi Arap'tır. (*Kerkük İnsan Hakları Raporu*, Ankara, 11 Mart 2007, s. 11.)

Yahyaabad, Depelü, Furkan, Badabad, Yarımca, Gökdan, Telkeşkan, Du-hala, Helmin, Kışcu köylerinin ve Kara Hasan yaylağının ahalisi Türk'tür. Köylerde yaşayan Arap aşiretleri göçebidir.

Osmanlı Devleti'nin böyle bir kaygısı hiç olmadığı için, tahrir defterleri, hiçbir zaman ırkî esasa göre hazırlanmamıştır. Bu defterlerin yazılmasındaki hedef sadece vergi toplamak olduğundan dolayı detaylı bir hazine bilgisi sayılmaktadır.³²

1847 Osmanlı-İran antlaşmasının yürürlüğe konulması için yerinde incelemeler yapmak üzere teşkil edilen uluslararası bir komisyonda görev yapan Mehmed Hurşid Paşa, Padişah'a sunulmak üzere, 1849 yılında kaleme aldığı resmî raporunda, "Erbil ve Kerkük kasabaları ahalilerinin Türkçe konuştuklarını, civarlarındaki Kürt ve Araplardan dolayı da Kürtçe ve Arapça bildiklerini" yazmaktadır.³³ Raporunun geneline bakıldığında, bölgedeki bütün gurupların etnik özelliklerini vurgulayan Mehmed Hurşid Paşa, bu iki bölgede halkın Türkçe konuştuğunu belirttikten sonra, Kürt ve Arap ahaliden hiç söz etmemesi, bu iki kentin dâhilinde 19. yüzyılın yarısında bile henüz Kürt ve Arap yerleşik nüfusun bulunmadığını göstermektedir.³⁴ 1820 tarihinde Kerkük'ten geçen İran kökenli bir görevlinin anlattıklarına göre, Kerkük halkının çoğunluğunu Yeniçeri Türkleri oluşturuyordu.³⁵

1890'lı yıllarda Duyun-ı Umumiye müfettişi olarak gelen Fransız Vital Cuinnet, *La Turquie d'Asie* isimli eserinde Kerkük şehrinin nüfusunu 30 bin olarak verirken, bu nüfusun 28 bininin Türkmen olduğunu belirtmektedir.³⁶ Bu görüşü teyit eden batılı kaynaklar, sebebini de buradaki güçlü Türk varlığına dayandırmaktadırlar. 1891 Salnamesine göre Kerkük, altı kaza ve beş nahiyeden oluşmaktaydı. Merkezin toplam 4630 hanesi bulunmaktaydı. Tarih araştırmacılarının genel olarak bir haneyi 5 kişi kabul ettiklerini dikkate aldığımızda; toplam nüfus 23.150 kişi olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı salnamede bu nüfus etnik bir tasnife tabî tutulmamakla birlikte,

³² 111 Numaralı Kerkük Livası Mufassal Tahrir Defteri (Kanuni Devri), Ankara, 2003, s. 27-29.

³³ İ. Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Tarihi*, C. 2, TTK, Ankara, 1973, s.3 03.

³⁴ "1894 senesinde Erbil, Salahiye, Köysancak, Ravendüz, Raniye kazaları Kerkük Livasına bağlı olarak varlıklarını devam ediyorlardı." (*Hicri 1312 tarihli Salnâme: Vilayet-i Musul*, Musul, 1312, s. 298.)

³⁵ Sinan Marufoğlu, *age.*, s. 62.

³⁶ İngiliz Dışişleri Bakanlığı'nın (Foreign Office) 1890'lı yılları esas alan bir belgesinde; Kerkük'ün nüfusu 25 bin olarak verildikten sonra, nüfusun başta Türk, Kürt ve Araplar'dan teşekkül ettiği ve şehirde yaygın olarak konuşulan dilin de Türkçe olduğu belirtilmektedir. (Davut Hut, *Musul Vilayeti'nin İdari, İktisadi ve Sosyal Yapısı (1864-1909)*, İstanbul, 2006, s. 340. -Basılmamış Doktora Tezi-)

Kerkük'te başta Türkçe olmak üzere Kürtçe ve Arapça konuşulduğu ifade edilmektedir.³⁷ Aynı bilgi 1892–1893 yılındaki Salname'de de mevcuttur.³⁸ Salmelerde ilk sıranın Türkçeye verilmesi şüphesiz ahalinin önemli bir kısmının Türk olmasından ileri gelmektedir.³⁹

1894 yılı Kerkük Salnamesi'nde Kerkük için verilen toplam nüfus 29.140 kişidir. Kentte 1200 gayrimüslim, 3000 civarında da yabancıların yaşadığını belirten bu kaynağa göre, “şehrin geneli Türk ve Türkçe konuşan” halktan meydana geldiği de özellikle vurgulanmaktadır. Ayrıca Ağalık, Meydan, Çay, Çukur, Avcı, Ahi Hüseyin vs. gibi birçok Türk mahallesinin de ismi verilmektedir.⁴⁰ Yine aynı kaynağa göre, Kerkük civarında her biri iki yüz haneden oluşan İs'in, Beşir, Tazehurmatu gibi büyük Türk köyleri bulunmaktadır. Dolayısıyla yukarıda verilen bilgiler ve 1894 yılı Salnamesi'nde Kerkük'te yabancı olarak bir miktar Arap ve Kürt ile biraz İranlı'nın varlığından söz etmesi, geri kalan nüfusun tamamının Türk olduğunu ispatlamaktadır. Bu Salnamede şehirde mevcut olan Arap, Kürt ve Acemler ise “Yabancı” kategorisinde sayılmıştır. 1894 yılı Kerkük Salnamesi'nde Kerkük şehrinde 12.461 Müslüman, 229 Keldani, 381 Musevi olmak üzere 13.071 erkek nüfus vardır. Buna bir misli kadın, en az üç bin yabancı ilave olunursa şehrin toplam nüfusu 29.140 civarındadır.⁴¹

1907 tarihli Musul Vilayeti Salnamesi'ne göre; Musul Vilayeti, Musul, Kerkük ve Süleymaniye Sancaklarından oluşmaktadır. Bu salnamede; “Kerkük şehrinde 26.510 Müslüman, 432 Keldani ve 463 Musevî olmak üzere 27.405 erkek nüfus var ise de buna bir o kadar kadın nüfus da ilave edilirse, en az üç bin yabancıların da bulunduğu tahmin edilen şehirde toplam nüfusu 57.810'a ulaşır. Kerkük'te 1 hükümet konağı, 1 redif deposu, 11 karakolhane, 1 telgrafhane, 1 kale, 36 cami ve mescit, 7 medrese, 15 tekke ve zaviye, 12 han, 8 hamam, 1282 dükkân ve mağaza, 5000 ev, 15 erkek mektebi, 1 iptidai mektebi, 1 rüştiye mektebi, 12 fırın, 15 su değirmeni, gayet geniş ve emsali nadir olan 1 Kayseriye (kapalıçarşı), 3 kilise, 1 sinagog, 2 eczane, 1 bedesten, 1 hastane, 20 kumaş ve destgahı vardır. Kerkük şehri, Kale, Karşiyaka ve Korya adlarıyla üç semtten oluşur. Bu üç semtte 14 mahalle vardır. Şehrin ahalişi umumiyetle Türk olup,

³⁷ *Hicri 1308 tarihli Salnâme: Vilayet-i Musul*, Musul, 1308, s. 139.

³⁸ *Hicri 1310 tarihli Salnâme: Vilayet-i Musul*, Musul, 1310, s. 257.

³⁹ *Hicri 1308 tarihli Salnâme: Vilayet-i Musul*, Musul, 1308, s. 139; *age*, s. 205.

⁴⁰ *Hicri 1312 tarihli Salnâme: Vilayet-i Musul*, Musul, 1312, s. 298-299.

⁴¹ *Age*, s. 298-299.

Türkçe konuşurlar. Yabancılar olarak Kürt, Arap ve az miktarda İranlı bulunur.”⁴²

Kerkük’ün nüfus ve sosyo-kültürel yapı olarak bir Türk şehri hüviyetini taşıdığı ve şehir ahalisinin de büyük oranda Türklerden müteşekkil olduğu belirtilmiştir.⁴³ Osmanlı idaresi nezdinde Musul Konsolos Yardımcısı Wikie Young, 5 Nisan 1910 tarihinde, yani neredeyse 100 yıl önce Kerkük şehrinde 40.000 kişinin yaşadığını, 2500 kişinin Yahudi, 650 kişinin Hristiyan olduğunu ve geriye kalan 37.000 kişinin Türkmen olduğunu ifade etmektedir.⁴⁴ 1910’lu yıllarda bölgede seyahat etmiş olan Soane, “Kerkük, Türkmenleri ile meşhurdur ve Kerkük’teki güçlü Türk idaresi, Türkçe konuşan Kerkük ahalisinin varlığına dayanır” dedikten sonra, Kerkük’ün güney ve batısında göçebe Arapların ve doğusunda ise Hemvend Kürtlerinin yaşadığını belirtmektedir.⁴⁵ 1910 yılında Musul vilayeti hakkında son kez hazırlanan salnamede Kerkük’ün etnik yapısı şöyle dile getirilmektedir. “...Sekene-i beldenin kısmı dahi Arap ve Kürt ve Keldani ve İsraili olup, Türkler ekseriyetle Arabî ve Kürdî bildikleri gibi diğerleri dahi suret-i umumiyyede Türkçe tekellüm ederler...”⁴⁶ Aynı şekilde, 1919-1925 yılları arasında bölgede bulunan ve kaleme aldığı kitabı bölge tarihi için yaygın bir referans olarak kullanılan C. J. Edmonds da, Kerkük’ün o tarihlerdeki muhtemel nüfusunu 25.000 olarak zikrettikten sonra, çoğunluğunun Türkmen olduğunu belirtmektedir.⁴⁷ “Kürdistan’da İki Yıl” kitabının sa-

⁴² “Ahali-yi şehir umumiyetle Türk olup, Türkçe tekellüm ederler. Gureba olarak bir hayli miktar Arap ve Kürt ile kalifü’l –miktar İranî bulunur.” *Musul Vilayeti Salnamesi*, 1907, s. 212–213.

⁴³ “1910 senesine ait olan bir konsolosluk raporunda, Kerkük’ün 40 bin olan Müslüman nüfusunun hemen tamamının Türkmenlerden oluştuğu ve şehirde bunun haricinde sadece 2500 Musevî, 630 Hristiyan ve Talâbânî aşiretine mensup 2 bin Kürt’ün bulunduğu kaydedilmiştir. Ayrıca şehirde konuşulan dil de Türkçedir.” (Davut Hut, *Musul Vilayeti’nin İdarî, İktisadî ve Sosyal Yapısı (1864-1909)*, İstanbul, 2006, s. 340. -Basılmamış Doktora Tezi-)

⁴⁴ Erşat Hüzmüzlü, “Kerkük’ün Türkmen Kimliği”, *Global Strateji*, S. 1, İlkbahar 2005, s. 104.

⁴⁵ E. B. Soane, *To Mesopotamia and Kurdistan in Disguise*, London, 1912, s. 120.

⁴⁶ Mahir Nakip, *Kerkük’ün Kimliği*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 2007, s. 192.

⁴⁷ “Cemiyet-i Akvamın Musul meselesini soruşturmak için kurduğu tahkikat komisyonu, Bağdat, Musul, Kerkük ve Süleymaniye’yi ziyaret ettikten sonra Mart 1925 sonlarında Cenevre’ye dönmüş, 20 Nisan tarihinde raporunu yazmaya başlamıştı. Bu raporunda; “Komisyon, Kerkük, Erbil ve Güney’e doğru uzanan küçük şehirlerde oturanların kökenini araştırarak, Türk kökenli olduklarını tespit etmiştir. Bu şehirlerde şahıslar, aileleriyle Türkçe konuşmaktadır. Komisyonun gördüğüne göre, Erbil’deki muhtarlardan beşi Türk, biri yarı Türk-yarı Kürt ve bir muhtar da Yahudi’dir. Kerkük’te hükümetçe çıkarılan tek gazetenin Türkçe yayın yaptığını, resmî duyuruların Türkçe yapıldığını ve İngiliz siyasi hâkiminin Türkçe konuşup, Kürtçe veya Arapça bilmediğini tespit etmiştir. Komisyon gerçekte Altunköprü’nün Türk olduğunu, Tuzhurmatu’nun, bazı Yahudi aileler hariç Türk veya Türkmen olduğunu, Karatepe’nin %75 Türk veya Türkmen, %22 Kürt ve %3 Arap olduğunu, Tazehurmatu ve Tavuk genellikle Türk, ancak civar köylerin genelde Kürt olduğunu görmüştür”. (Erşat Hüzmüzlü, *Irak’ta Türkmen Gerçeği*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2006, s. 41.)

hibi olan D.R. Hay, 1918-1920 yılları arasında siyasî bir memur olarak Irak'ta yaşamıştır. Hay'ın tespitlerine göre Küçük Zap'ın güneyinde en önemli iki şehir Kerkük ve Süleymaniye olup, Kerkük ve Erbil'de çoğunlukta Türkmenler yaşarken Süleymaniye'de de Kürtler yaşamaktadır. Bu konuda şu ayrıntıları verir: “Musul’un Dicle kıyılarında başlayarak, Erbil, Altınköprü, Kerkük, Kifri, Kızırabat ve Mendele’ye kadar uzanan hatta yaşayan halkın Türkçe konuştuğunu görürüz. Bu hat Kürt bölgelerini Arap bölgelerinden ayıran hattır. Kerkük, bu Türk nüfusunun ana merkezini oluşturur. Bunların Birinci Dünya Savaşı’ndan önceki nüfusu 30.000’dir. Etrafındaki köylerde de Türkçe konuşulmaktadır. Hâlbuki diğer köylerde Kürtler ve Araplar yaşar. Kendini bazen Türkmen olarak tanıtan buradaki halk, kendilerini Osman Oğullarından saymazlar. Bu görüş net olmamakla beraber, şüphe yok ki bunlar Selçuklular zamanında kalmışlardır. Selçuklular Türk’tür. XI ve XII. asırlarda Orta Asya’dan koparak ve Bilâd Mâ Beyn’el-Nehreyn’i (iki nehir arasındaki ülkeler) aşarak gelmişler ve Irak’ta devletlerini kurmuşlardır. Sonra Osmanlılar yönetimine girmişlerdir.”⁴⁸

Mustafa Kemal Paşa tarafından 1 Mayıs 1920 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ndeki tarihî konuşmasında; “Hep kabul ettiğimiz esaslardan birisi ve belki birincisi olan hudut meselesi tayin ve tespit edilirken, hudud-ı millîmiz İskenderun cenubundan geçer, Şark’a doğru uzanarak Musul’u, Süleymaniye’yi ve Kerkük’ü ihtiva eder. İşte hudud-ı millîmiz budur dedik,” şeklinde bir açıklamada bulunmuştur. Atatürk’ün, Söylev’inde de ifade ettiği gibi, bu yerler hem Türklerin yoğun olarak meskûn olduğu bölgelerdir hem de Mondros Ateşkes Antlaşması’nın imzalandığı gün Türk askerinin denetiminde kalan yerlerdir. Atatürk, Türklerin denetiminde kalan bu bölgeleri Türk yurdu olarak belirlemiş, bu bölgeleri içine alan sınırı millî sınır olarak tespit edip belgelere de geçirmiştir.⁴⁹

1924 tarihinde İngiltere ile Türkiye arasında Musul görüşmelerinin yoğunlaştığı bir esnada, İngiliz istihbaratınca hazırlanan “etnoğrafik” nitelikli bir haritada, birçok daha başka yerle birlikte Kerkük, Erbil, Tel’afet gibi şehirler, Türk nüfusunun yoğun olduğu yerleşimler olarak gösterilmiştir. Osmanlı Devleti’nin çöküşünden sonra, İngiliz işgaline uğrayan Irak sınırları içinde kalan Türkmenler, Misak-ı Millî sınırları dışındaki diğer topluluklar gibi başta İngiltere olmak üzere Avrupa devletlerinin her türlü baskı, dehşet ve asimilasyon politikasına maruz kalmışlardır.⁵⁰

⁴⁸ Mahir Nakip, *Kerkük’ün Kimliği*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 2007, s. 189-190.

⁴⁹ *Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri*, C. I, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1989, s. 75.

⁵⁰ Kerkük ve diğer Türkmen şehir ve kasabalarında kendi kimliğini koruma bilinci filizlenince, İngiliz kuv-

İngiliz hükümeti, Kerkük'teki Türk çoğunluğunu zayıflatmak için, Siirt ve Hakkâri'den Türkiye'ye karşı İngilizlerle işbirliği yaptıkları için göç etmek zorunda kalan Nasturîleri ilk iş olarak Kerkük'e yerleştirmeye giriştiği gibi, Kuzey-Doğuda yaşayan Kürtlerin de şehre inmelerine imkân sağlamıştır. 1929 yılında Albay Taha El Haşimi tarafından yazılan ve lise-lerde okutulması kararlaştırılan "Liseler İçin Irak Coğrafyası" adlı kitapta Kerkük Livası'nın nüfusunun 1920 yılı tahminlerine göre 92.000 olduğu ve çoğunluğunu Türklerin teşkil ettiği belirtilmiştir.⁵¹

Irak Devleti kurulduktan sonra da bölgenin Türk olduğunu ispatlayan bazı belgeleri delil göstermek mümkündür. Bunlardan biri; 4 Mayıs 1924 tarihli ilk Kerkük katliamında, İngiliz komiserinin Türkçe yazılı olarak hazırlayıp, dağıttığı broşürlerdir. Kerkük'ün Türk kimliğini ve Türkmenlerin yasal haklarını göstermesi bakımından önemli bir belge de 1931 yılında yayımlanan 74 Sayılı "Mahallî Lisanlar Yasası"dır. Bu yasa başta Kerkük ve Erbil olmak üzere, Türkmenlerin çoğunlukta olduğu bölgelerde mahkemelerin Türkçe olarak yapılmasını hükme bağladığı gibi, Türkmenlerin eğitim gördüğü okullarda eğitim ve öğretimin kendi dillerinde yapılmasını öngörmüştür. Musul-Kerkük bölgesi Türklüğünün tarihsel hakları bakımından önem taşıyan anayasal metinlerden biri de 1932 tarihli Irak Devlet Bildirgesi'dir. Irak'ta mandaterlik yönetiminin bitmesi ve Irak'ın Birleşmiş Milletlere üye olması münasebetiyle 30 Mayıs 1932'de yayımlanan bildiri-ge; 1925 Anayasası gibi Kerkük ve diğer bölgelerde yaşayan Türkmenleri, Araplar ve Kürtler ile birlikte Irak'ın üç "aslı unsurundan" biri olarak teyit etmiştir. Bir diğeri ise, 30 Mayıs 1932'de Irak Hükümeti'nin yayımladığı ve Birleşmiş Milletlere gönderdiği deklârasyonda Kerkük vilâyetinin Türklerden oluştuğu kaydına yer verilmesidir.⁵²

vetleri duruma hâkim olmak ve halkı sindirmek için önceden bir plan ve komplo çerçevesinde, yardımcı kuvvetler olarak görev yapan Asur kökenli yerli askerlerle birlikte önce bir olay çıkardılar sonra da bir katliam yapmaya yöneldiler. Anlatılanlara göre, bunlar 1924 yılının Ayar ayının dördüncü günü meydana geldi. Bu sırada adı geçen yardımcı kuvvetlere bağlı bir kişinin, Kerkük'ün Büyük Çarşısında alışveriş yaparken Ramazan ayı olması hasebiyle oruçlu olan satıcıyı tahrik etmesi sonucunda aralarında kavga çıkmış ve olay kısa sürede Asurî askerler ve onların taraftarları tarafından Müslümanlar'a karşı bir katliama dönüşmüştür. Olay esnasında Türkmenler'e ait 91, Yahudi ve Hristiyanlara ait 11 mağaza ve dükkân tamamen yağmalanmış, 82 Türkmen'in malları ve depoları yakılmış ve 13 Türkmen'in de evi soyulmuş veya tahrip edilmiştir. Aynı zamanda bu olay esnasında 40-50 Türkmen öldürülmüştür. (Arshad Al-Hirmizi, *Hakikatü'l-Vücûdi't-Türkmâni fi'l-İrâk*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2005, s. 85-97.)

⁵¹ "Kerkük'te hükümetin kontrolünde haftada iki kez yayımlanan yegâne gazete Türkçe çıkmaktadır. Evrak ve resmî vesikalar Türkçe ve Arapça yayımlanmaktadır. Buradaki İngiliz siyasi zabiti, Türkçe bildiği halde Arapça ve Kürtçe bilmiyor. Bütün büyük yol-geçit boyunca az-çok önemli olan kasabaların tamamında Türkçe konuşulmaktadır." (Raif Karadağ, *Musul Raporu*, Emre Yayınları, İstanbul, 2003, s. 156.)

⁵² Sinan Marufoğlu, *Osmanlı Dönemi'nde Kuzey Irak (1831-1914)*, Eren Yayınları, İstanbul, 1998, s. 56.

20. yüzyılın ortalarına kadar Kerkük'teki en büyük gurubun Türkmenler olduğu görülmektedir. Ancak bu tarihten itibaren nüfus değişimi yaşanmıştır.⁵³ İki Iraklı yazar olan Muhammed Hadi Al-Defter ve Abdullah Hasan 1955 yılında kaleme aldıkları, "Al-Irak Al-Şimali" isimli kitaplarında Kerkük için şunu söylemektedir. "Şehir sakinleri Türk ya da Türkmen, Arap ve Kürt'tür. Doğu ve Kuzeydoğu bölgesi Kürt; Türk bölgesi ise, Kuzey'den Güney'e doğru uzanan Altuköprü, Kerkük, Tuzhurmati ve Kifri'yi kapsar. Şehirde yaygın olan dil Türkçedir. Arkasından Arapça ve Kürtçe gelir."⁵⁴

Türkmenlerin nüfusu meselesine gelince, Irak vilayetlerinde nüfus sayımı her zaman sorun teşkil etmiştir. Yapılan nüfus sayımlarında, Kürt ve Arap olarak etnik kimlik belirtilmemiştir. Nitekim Irak Devleti'nin kuruluşundan bugüne kadar Irak'ta; 1927, 1934, 1947, 1957, 1965, 1977, 1987 ve 1997 yıllarında olmak üzere sekiz defa nüfus sayımı yapılmasına rağmen, bunlardan sadece 1957 yılı nüfus sayımı milliyet esasına dayandırılmıştır. Irak Devleti'nin güttüğü asimilasyon politikası doğrultusunda yapılan nüfus sayımlarının sonuçları gizli tutulmuş, bilimsel ve gerçek rakamlara ulaşılması planlı bir şekilde engellenmiştir. Gerek İngiliz İdaresi'nde gerekse Bağımsız Irak Devleti dönemlerinde bölgede muhtelif sayımlar yapılmıştır. Ancak bu sayımların önemli bir bölümü siyasî amaçlar için kullanıldığından, her zaman tam olarak açıklanmamıştır. Genel olarak 1957 sayımı esas alınarak o tarihte bütün Irak'ta nüfusun %10'una tekabül eden 600.000 Türkmen'in yaşadığı ileri sürülmüştür. Kerkük'ün özel konumu, petrol endüstrisi için taşıdığı değer ve merkezi idare ile Kürtler arasındaki durumundan dolayı, bölgedeki demografik denge, sürekli Türkmenlerin aleyhinde geliştirilmiştir. Örneğin, ilk resmî nitelikteki 1947 sayımında, Kerkük ve civarının nüfusu 286.000 olarak belirlenmiş; Kerkük şehrinin nüfusu ise 69.035 olarak verilmiştir. Ancak bunun ne kadarının Türkmen olduğu belirtilmemiştir.⁵⁵

⁵³ Arshad Al-Hirmizi, *The Turkmen Reality in Iraq*, Türkmen Vakfı Yayınları, İstanbul, 2005. s. 14.

⁵⁴ Mahir Nakip, *Kerkük'ün Kimliği*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 2007, s. 201-202.

⁵⁵ "Kerkük'ün, Erbil'in büyük ve eski mahalle ve yerleşim yerlerinde Türkler yaşar, sonradan gelenler, siyasî baskılar sonucu yerleştirilenler şehir ve kasabaların varoşlarında mekân tutmuşlardır. Kerkük'ün Begler, Sarıkâhya, Şaturlu, Cirit, Meydan, İmam-Abbas, Musalla, Piryadi, Ağalık, Altuncılar, Neftçiler, Tisin; Erbil'in Ağalar, Tophane, Saray, Hanaka, Teyrava, Tecil, Küzeciler, Üç-Tak mahalleleri yüzlerce yıldan beri Türklerin yaşadığı yerlerdir. Bu mahallelerde Neftçi, Yakubî, Hüzmüzlü, Gedik, Avcı, Kırdar, Bayraktar, Pasvan, Kölemen, Terzibaşı, Beyatlı, Küzeci, Naib, Demirci, Sabuncu, Çelebiler, Kanlı Arsalan, Bezirgân gibi Türk aileleri hâlâ yaşamaktadır. Mezarlıklar, bir toplumun kimliğini gösteren tapu senedi gibidir, Kerkük'ün Musalla, Ahmet Ağa, Neftçi, Talim Tepe, Seyit Allavî, İmam Ahmet gibi eski mezarlıkların taşlarında Osmanlıca yazılar vardır. Kürtçe veya Kürtlere ait mezara pek rastla-

1957'de Baas Partisi'nin müdahalesi öncesinde Kerkük'teki sayıma göre Kerkük'ün nüfusu 113.989 idi. Türkmenler %40 oranıyla nüfusun çoğunluğunu oluştururken, Kürtler %35, Araplar %24, Hristiyanlar ise %1 civarındaydı.⁵⁶ Bağdat'ta Nüfus Genel Müdürlüğü'nce yayımlanan "1957 Genel sayımı formlar ve kayıt taslakları rehberinin medeni sicile geçirilmesi" adlı eserde, Kerkük'ün çeşitli mahallelerinde yaşayan ailelerin nüfusu verilmiştir. Bu formlara göre, o tarihte Kerkük şehir merkezinde dağıtılan formların toplamı 22.945 olmuştur. O zaman Kerkük'te şu mahalleler vardı ve burada ikamet edenlere formlar dağıtılmıştı: Sarikâhya, Mahatta (İstasyon), Tisin, Begler, Şaturlu, Hasa, Elmas, İmam Kasım, Bulak, Ahî Hüseyin, Şorca, Çay, Çukur, Piryadi, Avcı, Musalla, Ağalık, Kale Meydan, Hamam Müslim ve Yeni Kerkük (Arafa). Bu sayımda temel alınan mahalleler arasında, bugün Kerkük'te bulunan İskân, Azadi veya Rahimava gibi mahalleler yoktur. Bunlar sonradan Süleymaniye ve Erbil istikametinden göç alarak kurulmuştur.⁵⁷ Bundan sonraki nüfus verileri tahmini ve güvenilirlikten uzaktır. 1958 yılında Bağdat'ta yayımlanan "The Iraqi Revolution 14 th July Celebrations Committee" adlı kaynağa ve 1987'de Londra'da Inquiry dergisinde yayınlanan "The Forgotten Minority: The Turkomans of Iraq" adlı makaleye göre 1957 yılında yapılan sayımda Irak'ta 600.000 Türkmen'in yaşadığı belirtilmiştir. Bu kaynaklara göre Irak'ın % 8,94'ü Türkmen'dir. 1960 yılına kadar Kerkük şehri nüfusunun %95'ini Türklerin oluşturduğu bilinmektedir.⁵⁸ Ancak daha sonra yapılan Araplaştırma politikası sebebiyle on binlerce Arap ailesi Kerkük'e yerleştirilmiştir. Bunun

namaz. Bir kısmı hâlâ durmakta olan su değirmenlerinin isimleri Türkçedir ve hepsi de Türklerle aittir. Türkmeneli'nde Kürtçe ismi olan veya sahibi Kürt olan bir tek değirmene rastlanmaz: "Büyük Karabaş Değirmeni, Küçük Karabaş Değirmeni, Kırmızı Değirmen, Cennet, Sebil Suyu, Tokat, Eşekli, Ulular, Begler, Neftçi, Büyük Molla Kasım, Orta, Mikailoğlu ve Köşklü Değirmenleri". Su taklarının hepsi Türklerle aittir. Bunlar, "Süleyman Devlet, Maruf Bağ, Gül Horoğlu, Kara Veli Ağa, Sarı Kadir"dir. Hepsinin adı, mülkiyeti Türklerle aittir. Köy ve civar arazileri sulamak, köylerin suyunu karşılamak için 4 tane olan su kehrizleri Türklerle aittir ve bunlar Türk köy, tarla ve bahçelerini sulamak için inşa edilmişti. Medreseler: Türklerle ait (Türkmenler) ilk medrese 1049 Hicrî yıllarında Kerkük'te kurulan Saray Medresesi'dir. Daha sonra Şah Gazi Medresesi 1067 Hicrîde, Meydan, Hacı Ahmet, Müslim, Tokatlı medreselerinin hepsi Türkler tarafından yaptırılmıştır. Kerkük ve çevresinin bütün isimleri Türkçedir. Bu yerler Kürtlere ait olsaydı adlarının Kürtçe olması gerekmez miydi? "Sona Gölü, Yaycı, Topzava, Kümbetler, Tisin, Çardaklı, Yahyava, Türkeşkan, Kızılyar, Ömer-Mendan, Yarımca, Hamzeliler, ve daha niceleri." Bölgede yerleşmiş Türkmen aşiretleri: Bayat, Kara-Ulus, Kanber Ağa, Çayırılı, İlhanlı, Celili, Demirci, Şah Seven, Deliveli, Marağa, Gülbani, Çeçen ve daha pek çok aşiretler Kerkük ve çevresinde yaşarlar". (Nefi Demirci, "Irak Türk Toprağı mı", www.irakturkler.org. Erişim: 05.03.2009)

⁵⁶ Serkan Oral, *Kuzey Irak Kapanı*, Karakutu Yayınları, İstanbul, 2007, s. 68.

⁵⁷ Erşat Hüzmüzlü, "Kerkük ve Türkmeneli Bölgesi'nin Etnik Yapısı", *Kardaşlık Kültür Sanat Edebiyat ve Folklor Dergisi*, S. 34, Nisan-Haziran 2007, s. 9.

⁵⁸ Davut Hut, *Musul Vilayet'inin İdarî, İktisadî ve Sosyal Yapısı (1864-1909)*, İstanbul, 2006. s. 322. (Basılmamış Doktora Tezi).

yani sıra Kürtlerle meskûn civar illerdeki köylerin yıktırılması, Kürtlerin de Kerkük'e göç etmelerine neden olmuştur. 1958 yılında yapılan nüfus sayımında Kerkük'te Kürtlerin nüfus oranı %10'u geçmiyordu. Yalnız üç mahallede Kürtler yoğun olarak yaşıyorlardı. Ahi Hüseyin, İmam Kasım ve Şorca mahallesinde sadece 126 hane bulunmaktaydı. Buna karşılık 38 semt ve mahalle Türkmenlere ait idi. Araplara ait tek bir mahalle vardı, o da Arap mahallesi olarak biliniyordu. Bir mahallede Hıristiyanlar (Asuri, Keldani, Ermeni) ve Türkmenler karışık halde yaşıyorlardı. Kerkük kalesinde oturanların tamamı Türkmen'di ve burada dört mahalle bulunuyordu: Meydan, Ağalık, Zindan ve Hamam mahalleleri. Yalnız kale içinde yaşayan Türkmen nüfusu 3 Kürt mahallesinin toplam nüfusuna eşittir. Aslı Arap olan ancak Amerika'da yaşayan Said K. Aburish, Saddam hakkında İngilizce kaleme aldığı eserinde bir gerçeği aydınlatmaktadır: "Saddam, Kerkük'ü Araplaştırmaya çalışıyordu. Saddam Kerkük'ün bir Arap, Kürtler de bir Kürt şehri olduğunu iddia ediyorlardı. Aslında bu şehir ne Arap ne de bir Kürt şehridir. O şüphe götürmez bir Türkmen şehridir. Kürtler 1960 yıllarından itibaren planlı bir şekilde Kerkük'e gelmeye ve yerleşmeye başlamışlardır."⁵⁹

1965'te İngiltere'de basılan Britannica'da Kerkük, Arapça ve Kürtçe konuşulsa da aslında bir Türkmen şehri olarak açıklanmıştır.⁶⁰ Baas yönetimi, Kerkük'teki nüfusun dağılımını bozmak için 17 Haziran 1970'te Filistin ve Kudüs'te yaşayan 50.000 aileyi getirip Kerkük nüfus kütüğüne kaydederek onları Kerkük bölgesine yerleştirmiştir.⁶¹ Baas rejiminin yürüttüğü Araplaştırma politikası nedeniyle binlerce Arap ailesi Kerkük'e yerleştirildi.⁶² 20 Ocak 1976 yılında başkanlığın 41 numaralı emriyle Kerkük'ün adı "Al-Tamim" olarak değiştirilmiştir.⁶³ Saddam Hüseyin yönetimi, 1975-1977 yılları arasında Kerkük ilinin alanını 20.000 kilometre-

⁵⁹ Mahir Nakip, *Kerkük'ün Kimliği*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 2007, s. 191.

⁶⁰ Zekeriya Kurşun, "Kerkük'ün Sosyal ve Demografik Yapısı", *Global Strateji*, S. 1, İlkbahar 2005, s. 7.

⁶¹ Ali Gökhan Kayılı, *The Iraqi Türkmen (1921-2005)*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2008, s. 53.

⁶² "Molla Mustafa (Barzani) Bağdat hükümetini Kerkük, Hanekin ve Sincar gibi anlaşmazlık konusu olan bölgelere Arapları yerleştirmekle suçladı ve Arapları çoğunlukta gösteren nüfus sayımı sonuçlarını kabul etmeyeceğini hükümete bildirdi. Ayrıca üzerinde tezvirat yapıldığı için, 1965 yılı nüfus sayımının verilerini de kabul etmedi. Hükümet, Kerkük için 1957 sayım sonuçlarının nazar-ı itibara alınmasını önerdi; ancak Barzani, gerçi il sınırları içinde Kürtler sayıca fazla olmalarına rağmen, Kerkük kentinde çoğunluğu hâlâ Türkmenlerin oluşturduğu gerekçesiyle bu öneriyi de reddetti." (Suphi Saatçi, "Kerkük'ün Türkmenliği Tarihi Bir Gerçektir", *Kardaşlık, Kültür Sanat Edebiyat ve Folklor Dergisi*, S. 33, İstanbul, Ocak-Mart 2007, s. 16.)

⁶³ Mofak Salman Kerkuklu, *Türkmen of Iraq*, 2006, s. 41; Ali Gökhan Kayılı, *The Iraqi Türkmen (1921-2005)*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2008, s. 54.

kareden yarıya düşürmüştür.⁶⁴ Amaç, nüfusun homojen yapısını bozmaktı. Bunun yanı sıra civar illerdeki köylerin yıktırılması ile Kürtler de Kerkük'e göç etmeye başladı. 1960'lı yılların başlarına kadar Kerkük nüfusunun %95'i Türk iken, bu rakam sistemli göç hareketleri ile ve Kerkük ilinin sınırlarının daraltılması nedenleriyle 1980'li yıllarda %75'e düşmüştür.⁶⁵

Irak Devrim Konsey'inin 1981 yılında aldığı 1391 nolu kararı ile Türkmenler ülkenin Güney'ine göçe zorlanmıştır.⁶⁶ Ayrıca Araplaştırma politikaları çerçevesinde Kerküklü Türkmenlerin arazileri istimlak edilerek, o bölgelere Güney'den getirilen Araplar yerleştirilmiştir. 1985'lerde Bağdat İngiliz Büyükelçisi olarak görev yapmış olan Terence Clark, Kuzey Irak'a yaptığı gezi gözlemlerini anlatırken, bölgedeki Araplaştırma politikalarına dikkatleri çekerek, Türkmen ve Kürtlerin oluşturduğu oldukça renkli bir toplumdan oluşan Kerkük kentinin Saddam rejimi tarafından bilinçli bir şekilde Araplaştırıldığını ifade etmektedir.⁶⁷

İngiltere'de yayınlanan Inquiry dergisinin 1987 Şubat sayısından bir alıntıya göre de, Irak'taki Türkmen nüfusunun 1.500.000'den fazla olduğu bildirilmektedir.⁶⁸ 1987 sayımından sonra Irak'ta yaşayan Türkler, yetkililerin kasıtlı tutumları gereği %2'lik bir oranla gösterilmiştir. Ancak bölge gezildiği zaman bu rakamın gerçeklerden ne kadar uzak olduğu hemen göze çarpmaktadır. Hatta bazı vilayetlerde bunun tersini bile iddia etmek yerinde olur.⁶⁹ 1990'da Kerkük vilayeti merkez Kerkük ve Havice kazası olmak üzere iki kazadan meydana gelmektedir. Kerkük kazasının Karaha-

⁶⁴ Mofak Salman Kerkuklu, *age*, s. 41.

⁶⁵ Emin Pazarcı, "Türkmen Şehri Kerkük'teki Demografik Yapı Değişikliği", *Tercüman Gazetesi*, 22 Ocak 2005, s. 8.

⁶⁶ "Irak Hükümeti 20 Ekim 1981'de Kerkük'ün millî özelliğini değiştirmek için Irak'ın güneyinde Amara'da 20.000 ev yaparak Türkmen ailelerini o bölgeye yerleşmeye zorladı." (Ali Gökhan Kayılı, *The Iraqi Türkmen (1921-2005)*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2008, s. 159.

⁶⁷ Zekeriyâ Kurşun ve Davut Hut, "Kerkük'ün Sosyal ve Demografik Yapısı", *Kardaşlık Kültür Sanat Edebiyat ve Folklor Dergisi*, S. 34, Nisan Haziran, 2007, s. 33.

⁶⁸ Celalettin Yavuz, "Irak'ta Türkmen Elleri: Türkiye'nin Irak'ta Son Serhat Kaleleri", *Global Strateji*, S. 9, İlkbahar 2007, s. 67.

⁶⁹ "Tisin, Kerkük'ün en büyük mahallesi idi, neredeyse tamamı yok edildi. Eski Türkmen kültürünü yansıtan 1500'den fazla Türkmen evi yıkıldı. Yerlerine tren istasyonları ve üst geçitler inşa edildi. Eski Tisin sakinlerinden olan yaklaşık 25 bin Türkmen Kerkük'ün başka bölgelerinde oturmaya zorlandılar. Kendilerine tazminat bile ödenmeden ya Erbil'deki Sawa kampına gönderildiler ya da Irak'ın güneyine sürüldüler. Pek çok Türkmen kasabası çeşitli bahane ve aldatmacalarla yok edildi. Örneğin Bulawa kasabası, Kerkük'teki askerî havaalanına çok yakın olduğu ve güvenliği tehdit ettiği gerekçesiyle tamamen yıkıldı. Ne var ki hemen yanındaki Araplara ait konutlar, bu karardan muaf tutuldu. Türkmen kasabaları Beşir, Badawa, Topzawa, Yayçı, Türkalan, Kümbetler, Kizliyar ve Tokmalı yerle edildi". (Kerkük Türkmenoğlu, *Türkmen Çilesi*, Bilge Oğuz Yayınları, İstanbul, 2008, s.72.)

san, Şivân, Tâzehurmatu, Dâkûk ve Beci isminde beş nahiyesi bulunmaktadır. Havice kazasının ise Abbas ve Riyaz adlı iki nahiyesi vardır. Kerkük şehrinin nüfusu son yıllarda 400.000'i biraz geçiyordu (1987'de 418.624). Merkezi Kerkük olan vilayetin nüfusu ise 592.869 idi.⁷⁰

1991 yılı sonrasında 120.000 Türkmen, Kürt ve Hristiyan Kerkük'ten sürüldü. Çoğu Şîî, en az 200 bin Arap Kerkük'e getirildi. Bu, Kerkük'ün ilk siyasî amaçlı demografik değişimi oldu. Değişimin ikincisi ise ABD işgaliyle gerçekleşti.⁷¹ 2003 Nisan ayında ABD işgalinin hemen ardından Kürt peşmergelerin Kerkük'e girmeleri, Irak'taki bu Türk şehri için sonun başlangıcı oldu. Peşmergeler, şehre girer girmez nüfus ve tapu dairesine saldırarak yağmaladılar. Bir anlamda, bunu yaparak, kentin tarihini/hafızasını yok etmek istediler. Kerkük'te Osmanlı kışlalarına ve Irak ordusunun bütün askerî binalarına Kürtler tarafından el konuldu. ABD'nin isteği ve talimatları ile yapılan bu işgal sonucu Osmanlı kışlalarına dâhil her yere Kürdistan bayrakları çekildi. Kerkük merkezinin tamamında Türkler yaşarken kenar mahallelere ve askerî binalara Kuzey'den ve Doğu'daki Süleymaniye'den getirilerek yerleştirilen Kürtler “Biz Kerküklüyüz” diyerek Kerkük'te söz sahibi olmaya çalıştılar.⁷²

2003 yılına kadar nüfusu 860 bin olan Kerkük'ün 2005 yılında nüfusu 1 milyon 600 bine çıkmıştır.⁷³ Bütün dünyanın ve Türkiye'nin gözleri önünde, Peşmergeler yüz binlerce kişiyi üstelik bunların daha önce Saddam tarafından sürülen Kürtler olduğu yalanıyla Kerkük'e taşıyarak şehrin demografik yapısını değiştirmeye çalıştılar. Kerkük'ün demografik dengeleri üzerinde değişikliğe gidilmesinin esas sebebi Irak Anayasası'nın 152. Maddesidir. ABD işgal yönetimince hazırlanan ve anayasa hazırlanana kadar yürürlükte kalan “Geçici İdari Yasa”nın 53 ve 58. Maddeleriyle kurulan hassas denge bu maddeyle Kürtler'in emelleri lehine tadil edilmiş durumdadır. 58. Madde; Baas rejimince Kerkük'ten zorla çıkartılan ahalinin yerlerine geri dönmelerini, bunların taşınmaz mallarının iadesini veya tazminat taleplerinin karşılanmasını ve kentte nüfus sayımı yapılmasını öngörülmüştür. 53. Madde, Kerkük'ün aynı Bağdat gibi hiçbir vilayet veya bölgeyle birleşmeyeceği özel bir statüye kavuşturulmasını amaçlamaktadır. Yeni Irak Anayasası işte bu dengeli yaklaşımı ortadan kaldırmıştır. 152.

⁷⁰ Abdulhalik Bakır, *agm*, s. 35.

⁷¹ Serkan Oral, *Kuzey Irak Kapanı*, Karakutu Yayınları, İstanbul, 2007, s. 68-69.

⁷² Vedat Yenener, *Düşman Kardeşler*, Bulut Yayınları, İstanbul, 2004, s. 212.

⁷³ Hasan Celal Güzel, “Irak Türkleri ve gerçekler”, *Radikal Gazetesi*, 14. 01. 2007.

Madde, yalnızca 58. Maddenin aksatılmaksızın işletilmesi ve Kerkük'ün kaderinin tayini hususunda 2007 yılı sonuna kadar bir referandum düzenlenmesi hükmünü getirmektedir. Kerkük'e yapay olarak yerleştirilen Kürtler bu referandumda oy kullanma hakkına sahip olmuşlardır.

Böylece, Türkleri ve Arapları çeşitli zulümlerle yıldırarak Kerkük'ten sürmeye başladılar. Daha önce yaklaşık 10.000 kişi Kerkük'ü terk etmek zorunda kalmış ve yerlerine Araplar yerleştirilmişti. Kerkük'ten sürülen ailelerin tamamı Kürt olsa bile, şu an Kerkük'e getirilen yaklaşık 500.000 Kürt'ün o aileler olduğunu öne sürmek mümkün değildir. Resmî kayıtlara göre Saddam döneminde Kerkük'ü terk etmek zorunda kalan insan sayısı 11.800'dür. Geri dönüşler 2003'te başlamıştır ve Kürt otoritesi tarafından verilen bilgiye göre seçim sandığına kaydolun yeni seçmen sayısı 232.000'dir. Seçmen nüfusu, toplam nüfusun yarısı kabul edildiğine göre Kerkük'e işgal sonrası en az 500.000 yeni insan yerleştirilmiştir. Ayrılan insan sayısı 11.800, geri dönen insan sayısı 500.000'dir.⁷⁴

10 Nisan 2003'te Kerkük'te çoğunluğu sağlayabilmek ve referandumu kazanmak için Irak'ın kuzeyinden Kerkük'e Kürtler yerleştirilmiştir. Kürtler bu işlemi yaparken Irak Geçici İdare Yasası'nın 58. Maddesine dayanmışlardır. Kürtlerin üç yılda 500.000 Kürt nüfusunu Kerkük'e yerleştirdikleri ifade edilmektedir. Tapu nüfus kayıtlarının tahrip edilmesi sonucu Irak'taki Türkmenlerin gerçek nüfusunun 3.500.000 civarında olmasına rağmen 100.000'in altına düşmüş olarak gösterilmektedir.

Sonuç

Kerkük'ün tarihi yeniden yazılmaktadır. 1400 yıllık Türkmen varlığı ciddi bir tehdit altındadır. Türkmen halkının varlığı, ABD ve Kürtlerin petrol hırsı yüzünden tehlikeye düşmüştür. Kerkük'ün bir Türk şehri olduğunu gösteren çok sayıda belge mevcuttur. Bu makaledeki temel amaç, tarih boyunca bölgedeki Türkmen varlığını nüfus sayıları ile vererek, mevcut nüfusun zamanla nasıl değiştirildiğini gözler önüne sermektir.

Kerkük, Kanunî'den itibaren 1960'lı yıllara kadar çoğunluğu Türk olan bir Türkmen şehridir. Türklerden sonra ikinci ve üçüncü unsur Kürtler ve Araplar olmuştur. 1960'lı yıllardan itibaren Kerkük şehrinin doğal demografik yapısı düzenli bir şekilde değiştirilerek Araplaştırma politikası uygulanmıştır. 1970'li yıllardan itibaren plânlı bir şekilde yapılan Araplaştırma siyasetine rağmen Türkler bu şehirde azınlığa düşmemişlerdir. 2003

⁷⁴ Gökhan B. Yetiş, "Kerkük Kimin mi?", *Kardaşlık Kültür Sanat Edebiyat ve Folklor Dergisi*, S.35, İstanbul, Temmuz-Eylül 2007, s. 23-24.

yılıının nisanından itibaren yapılan Kürtleştirme politikası şehrin demografik yapısını altüst etmiş, bu durumdan Türkler büyük ölçüde etkilenmişlerdir. Bu nüfus değişimi hızla devam etmektedir. Çeşitli teşvikler verilerek çok sayıda Kürt vatandaşı bölgeye getirilerek yerleştirilmiştir. Ama tarihe baktığımızda hiçbir zaman ne Kürt'ler ne de Arap'lar şehrin gerçek sahipleri olamamışlardır.

KAYNAKLAR

- 111 Numaralı Kerkük Livâsı Mufasssal Tahrîr Defteri (Kanuni Devri), Ankara, 2003.
- 1308 Hicri 1308 tarihli Salnâme: Vilayet-i Musul, Musul, 1308,
- 1310 Hicri 1310 tarihli Salnâme: Vilayet-i Musul, Musul, 1310,
- 1312 Hicri 1312 tarihli Salnâme: Vilayet-i Musul, Musul, 1312,
- 1907 Miladi 1907 tarihli Salnâme: Vilayet-i Musul, Musul, 1907,
- Akgündüz, Ahmet. *Güneydoğu Meselesi ve Çözüm Yolları*, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1994.
- Arsad Al-Hirmizî. *Hakikatü'l-Vücûdi't-Türkmâni fi'l-Irâk*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2005.
- Arsad Al-Hirmizi. *The Turkmen Reality in Iraq*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2005.
- Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, C. I, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1989.
- Bakır, Abdulhalik. "Eski Çağlardan Günümüze Kadar Türkmen Şehri Kerkük", *Fırat Üniversitesi Ortadoğu Araştırmaları Dergisi*, C. 17, S.1, Elazığ, 2009.
- Bayatlı, Nilüfer. *XVI. Yüzyılda Musul Eyâleti*, TTK, Ankara, 1999.
- Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi*, C. XVII, XX, Gelişim Yayınları, İstanbul, 1986.
- Demirci, Nefi. "Irak Türk Toprağı mı?", www.irakturkleri.org. Erişim: 05.03.2009
- Edmonds, C.J. *Kürtler, Türkler ve Araplar, Kuzey-doğu Irak'ta Siyaset, Seyahat ve İnceleme 1919-1925*, (Çev. Serdar Şengül ve Serap Ruken Şengül), Avesta Yayınları, İstanbul, 2003.
- Gündüz, Ahmet. "Kerkük", *İslam Ansiklopedisi*, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, C. XXV.
- Güzel, Hasan Celal. "Irak Türkleri ve Gerçekler", *Radikal Gazetesi*, 14. 01. 2007.
- Hut, Davut, *Musul Vilayeti'nin İdarî, İktisadî ve Sosyal Yapısı (1864-1909)*, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2006.

- Hürmüzlü, Erşat. “Kerkük ve Türkmeneli Bölgesi’nin Etnik Yapısı”, *Kardaşlık Kültür Sanat Edebiyat ve Folklor Dergisi*, S. 34, Nisan-Haziran 2007.
- Hürmüzlü, Erşat. “Kerkük’ün Türkmen Kimliği”, *Global Strateji*, S. 1, İlkbahar 2005.
- Hürmüzlü, Erşat. *Irak’ta Türkmen Gerçeği*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2006.
- İbnu’l-Esîr. *el-Kâmil fi’l-Tarih*, Beyrut, 1982, C. XII.
- Karadağ, Raif. *Musul Raporu*, Emre Yayınları, İstanbul, 2003.
- Katip Çelebi. *Cihannüma*, Süleymaniye Kütüphanesi.
- Kayılı, Ali Gökhan. *The Iraqi Türkmen (1921-2005)*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2008.
- Kerkuklu, Mofak Salman. *Türkmen of Iraq*, Boyut Yayınları, 2006.
- Koçsoy, Şevket. *Irak Türkleri ve Irak Türk İlişkileri (1932-1963)*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1991.
- Kramers, J.H. “Kerkük”, *İslam Ansiklopedisi*, C.VI, MEB, İstanbul, 1986.
- Kurşun, Zekeriya ve Davut Hut. “Kerkük’ün Sosyal ve Demografik Yapısı”, *Kardaşlık Kültür Sanat Edebiyat ve Folklor Dergisi*, S. 34, Nisan - Haziran 2007.
- Kurşun, Zekeriya. “Kerkük’ün Sosyal ve Demografik Yapısı”, *Global Strateji*, S. 1, İlkbahar 2005.
- Marufoğlu, Sinan. *Osmanlı Dönemi’nde Kuzey Irak (1831-1914)*, Eren Yayınları, İstanbul, 1998.
- Nahit, Haşim. *Erbil ve Irak Türkleri*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2004.
- Nakip, Mahir. *Kerkük’ün Kimliği*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 2007.
- Oral, Serkan. *Kuzey Irak Kapanı*, Karakutu Yayınları, İstanbul, 2007.
- Pazarcı, Emin. “Türkmen Şehri Kerkük’teki Demografik Yapı Değişikliği”, *Tercüman Gazetesi*, 22 Ocak 2005.
- Saatçi, Suphi. “Kerkük’ün Türkmenliği Tarihî Bir Gerçektir”, *Kardaşlık Kültür Sanat Edebiyat ve Folklor Dergisi*, S. 33, İstanbul, Ocak-Mart 2007.
- Saatçi, Suphi. *Kerkük Evleri*, Osmanlı Mimarisi, Osmanlı Şehirleri 1 dizisi, Klasik Yayınları, İstanbul, 2003.
- Saatçi, Suphi. *Tarihi Gelişim İçinde Irak’ta Türk Varlığı*, Tarihi Araştırmalar ve Dokümantasyon Merkezleri Kurma ve Geliştirme Vakfı Yayınları, İstanbul, 1996.
- Soane, E.B. *To Mesopotamia and Kurdistan in Disguise*, London, 1912.
- Sümer, Faruk. “Irak Türkleri’nin Tarihine Kısa Bir Bakış”, *Türk Yurdu*, S. 5, 1959.

- Sümer, Faruk. *Oğuzlar (Türkmenler) Tarihleri-Boy Teşkilatı-Destanları*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1980.
- T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı, *Musul-Kerkük ile İlgili Arşiv Belgeleri (1525-1919)*, Ankara, 1993.
- Tevfik, Suphi Nazım. “Kerkük ve İhtilafı Bölgeler”, *Global Strateji*, S. 9, İlkbahar, 2007.
- Turan, Osman. *Selçuklular Tarihî ve Türk İslâm Medeniyeti*, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, Ankara, 1965.
- Türkmenoğlu, Kerkük. *Türkmen Çilesi*, Bilge Oğuz Yayınları, İstanbul, 2008.
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı. *Osmanlı Tarihî*, C. 2, TTK, Ankara, 1973.
- Yakupoglu, Enver. *Irak Türkleri*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1976.
- Yavuz, Celalettin. “Irak’ta Türkmen Elleri: Türkiye’nin Irak’ta Son Serhat Kaleleri”, *Global Strateji*, S. 9, İlkbahar 2007.
- Yenener, Vedat. *Düşman Kardeşler*, Bulut Yayınları, İstanbul, 2004.
- Yetiş, Gökhan B. “Kerkük Kimin mi?”, *Kardaşlık Kültür Sanat Edebiyat ve Folklor Dergisi*, S.35, İstanbul, Temmuz 2007.
- Yınanç, M. Halil. “Celayır”, *İslâm Ansiklopedisi*, MEB, C. 3, İstanbul, 1963.

Telafer'in Stratejik Önemi ve Türkmenler

Selim Hilmi ÖZKAN¹

Özet

Bugün Kuzey Irak bölgesinin önemli bir ilçesi olan Telafer Türkiye, Suriye ve Irak arasında Orta Doğu'nun en stratejik noktalarından birisini oluşturmaktadır. 500 bin nüfusu ile dünyanın en büyük ilçelerinden birisi olan Telafer ve çevresi bu özelliğinin yanı sıra Türkmen nüfusunun yoğunluğu ile de dikkat çekmektedir. Türkmenlerin Telafer ile birlikte Kuzey Irak bölgesine gelmesi İslam öncesi döneme kadar gider. Fakat bölgeye Türkmen akını yoğun olarak Selçuklu ve Osmanlı döneminde olmuştur. Musul ile Sincar arasında kalan Telafer, Yavuz Sultan Selim döneminde Osmanlı idaresine girdiğinde Sincar Sancağına bağlı bir nahiye idi. Bölgedeki fetihler sonrası Sincar Diyarbakır'a bağlanınca Telafer de Diyarbakır Eyaletine bağlanmış oldu. Fakat Kanuni döneminde Bağdat feth edilince Telafer ve çevresi Bağdat sınırları içerisine dâhil edildi. Telafer bir ara Musul'a bağlanmış ise de sonradan tekrar Diyarbakır'a bağlandı. Sincar ve Telafer XIX. yüzyılın ortalarına kadar Diyarbakır Eyaletine bağlı kaldı. Telafer, Osmanlı idaresinde olduğu dönemde birçok idari değişikliğe uğradı. Bu dönem zarfında giderek stratejik önemi artan Telafer, 25 Mart 1914 tarihinde ikinci sınıf nahiyeden birinci sınıf nahiyeye çevrildi. Kent, 1917 yılı içerisinde de bağlı bulunduğu Sincar'dan ayrılarak kaza merkezi haline getirildi. Telafer, stratejik öneminin yanı sıra, tamamen Türkmen aşiretleri ile meskûn bir bölgedir. Buradaki her Türkmen aşiretinin yoğun olarak yaşamakta olduğu bölgeler farklı olmakla birlikte aşiretlerin tamamının isimleri Türkçedir.

Anahtar kelimeler: *Telafer, Musul, Kerkük, Sincar, Türkmen, Türk Dünyası, Osmanlı Devleti*

¹ Yrd. Doç. Dr., Giresun Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü Öğretim Üyesi, selimhilmi@hotmail.com

Strategic Importance of Telafer and Turkman

Abstract

Telafer, today as an important district in northern-Iraq among Turkey, Syria and Iraq, constitutes one of the most strategic points in the Middle East. With a population of 500 thousand of the world's largest district Telafer which is one of those features and the surrounding area as well as the Turkmen population density and also draws attention. Telafer with Turkmen in northern Iraq, the region to come up to the pre-Islamic period expenses. But the heavy influx of the Turkmen Seljuk and Ottoman period have been. Remaining between Mosul and Sinjar Telafer, Yavuz Sultan Selim to the period when the Ottoman rule into the starboard Sincar was connected to the township. After conquering in this region Sinjar when connected to Diyarbakir, Telafer also connected to Diyarbakir Province. In the region after conquering Sinjar when connected to Diyarbakir Diyarbakir Province de Telafer linked. But the legal period to conquer Baghdad and around Baghdad Telafer were included within the borders. Mosul is repeated with a Telafer linked to Diyarbakir linked. Sinjar and Telafer XIX. Until the middle of the century was due to the Diyarbakir Province. Until the middle of the century was due to the Diyarbakir Province. Telafer, in the reign of Ottoman rule has undergone many administrative changes. During this period, gradually increasing strategic importance Telafer, 25 March 1914 at the first class of second-class township to township were commuted. City, in 1917, within the center are connected into an township were separated Sinjar. Telafer, as well as strategic importance, is inhabited entirely by Turkmen tribes. It's intense as the lives of the Turkmen tribes of the region that are different but the names of all of the tribes are Turkish.

Keywords: *Telafer, Mosul, Kirkuk, Sinjar, Turkmen, Turkish World, Ottoman Empire*

1. Türkmenlerin Telafer ve Çevresine Gelişi

Kuzey Irak bölgesi binlerce yıldır birçok millete ev sahipliği yaparak köklü bir medeniyet birikimine sahip olmuştur. Telafer ve çevresini içine alan Kuzey Irak son olarak yaklaşık bin yıldır Türklere ev sahipliği yapmaktadır. Bu bin yıllık süre zarfında bölgenin önemli bir unsuru olan Türklerin, bu coğrafyaya gelmeleri Abbasi Halifeliği dönemine kadar iner. Fakat Türklerin Telafer ve çevresine yoğun bir şekilde yerleşmeleri Selçuklu fütuhata ile hız kazanır. Bilhassa bu bölgeye 1034 senesinde Göktaş, Mansur ve Oğuzoğlu komutasında toplu göçler olur. Bu göçler sonucu Oğuz Türkleri, Hanekin'den Tikrit'e, Telafer'den Mardin'e kadar bütün Musul yöresine yerleşirler. Tuğrul Bey'in 1055 yılında Bağdat'a gelmesi ile birlikte Türkmenlerin² bu bölgeye gelmeleri biraz daha hız kazanır. Sultan Berkyaruk zamanında 1095 yılında Gür Boğa'nın Musul'a vali tayin edilmesi ve askerlerini buraya yerleştirmesiyle birlikte Telafer ve Musul tamamen bir Türk beldesi haline gelir. Telafer ve çevresi, 1139 yılında Musul Atabeyi İmadüddin Zengi'nin kontrolüne geçer. Bölge bundan sonra Türk melik ve komutanların hâkimiyetleri altında kalmaya devam eder. Telafer, bir ara 1258'de Moğolların Bağdat'ı ele geçirmesi sonrası Moğol hâkimiyetine girerse de daha sonra tekrar Türklerin kontrolüne geçer.³

2. Osmanlı Türklerinin Bölgeyi Fethi ve Osmanlı İdaresinde Telafer

Musul ile Sincar arasında kalan Telafer'e Osmanlıların gelişi Yavuz Sultan Selim dönemine rastlar. Yavuz Sultan Selim Çaldıran savaşını kazandıktan sonra 1515 yılında özellikle Türkmenlerin çoğunlukta yaşadığı Ergani, Rakka, Siverek, Birecik ve Urfa'yı tümüyle Osmanlı egemenliğine kattığı gibi bugün Kuzey Irak topraklarında yer alan Sincar, Telafer, Erbil, Kerkük, İmadiye ve Musul'u da Osmanlı hâkimiyetine bağladı.⁴ Bu fetihler sonrası Sincar'a bağlı bir nahiye olan Telafer de, Sincar Sancağı ile birlikte Diyarbakır Eyaletine bağlandı.⁵ Fakat Kanuni döneminde Bağdat

² Mehmed Neşri, *Kitab-ı Cihannüma*, (Haz. Faik Reşit Unat ve Mehmed A. Köymen), TTK, Ankara, 1995, s. 17; Tahsin Banguoğlu, "Oğuzlar ve Oğuz Eli Üzerine", *Türk Dili Araştırmaları Yıllığı, Belleten*, S. 180, s. 10.

³ Ali Gökhan Kayılı, *The Iraqi Turkmen 1921-2005*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2008, s. 13; Necib Asım, "Musul ve Havalisinde Türkler", *Anadolu Mecmuası*, C. I, S. 4, 1 Temmuz 1340, s. 134-135.

⁴ Sinan Marufoğlu, *Osmanlı Döneminde Kuzey Irak*, Eren Yayınları, İstanbul, 1998, s. 32.

⁵ Hoca Sadettin Efendi, *Tacü'l-Tevarih*, C. IV, (Haz. İsmet Parmaksızoğlu), Kültür Bakanlığı Yayınları, Eskişehir, 1992, s. 270; Mükrimin H. Yinanç, "Diyarbakir", *İslam Ansiklopedisi*, C. III, MEB, İstanbul, 1993, s. 623; İbrahim Yılmazçelik, "XIII. Yüzyıl ile IX. Yüzyılın İlk Yarısında Diyarbakır Eyaletinin İdari Yapısı ve İdari Teşkilatlanması", *Tarih Araştırmaları Dergisi*, C. 18, S. 29, 1996, s. 3.

Feth edilince Telafer ve çevresi Bağdat sınırları içerisine dâhil edildi. Telafer ile birlikte Sincar ve çevresi 1586 yılına kadar Bağdat Eyaletine bağlı kaldı.⁶ Musul 1586 yılında eyalete dönüştürülünce Sincar ile birlikte Telafer de Musul'a dâhil edildi.⁷ Fakat Telafer'in Musul'a bağlılığı fazla uzun sürmedi. Çünkü Sincar ve Telafer kısa bir süre sonra yeniden Diyarbakır Eyaletine bağlandı.⁸

Sincar ve Telafer XIX. yüzyılın ortalarına kadar Diyarbakır Eyaletine bağlı kaldı. XIX. yüzyılın ortalarından itibaren ülke genelinde müşirliklerin kurulmaya başlaması ile birlikte eyaletlerin yapısında da hızlı bir değişim yaşandığı görülmektedir. Bu değişim ile birlikte Telafer ve çevresi de yeniden Musul'a dâhil oldu.⁹ 1852 Eylül'ünde ise Musul ve Şehrizar Eyaletleri birer mutasarrıflık statüsünde Bağdat'a bağlanınca¹⁰ önemi ön plana çıkan Telafer, 1869 yılında Cebel-i Sincar ile birlikte kaymakamlığa çevrildi. Telafer'in bu durumu 1918 yılında müstakil kaymakamlık haline gelinceye kadar devam etti. Telafer'de 1856 yılından kaymakamlığın kurulduğu 1918 yılına kadar 17 müdür görev yapmıştır.¹¹ Bu 17 müdür dışında 10 Ocak 1888 tarihinde vâililik tarafından müdür olarak atanan Fuad Yusuf Efendi'nin müdürlüğü merkez tarafından uygun görülmediği için yerine Hakkı Efendi atanmıştır.¹² 10 Aralık 1888 tarihinde valilikçe Telafer müdürlüğüne atanan Abdurrahman Efendi'nin yerine de merkezden başka biri atandığı için Abdurrahman Efendi mağdur edilmemek için Balek Nahiyesine atanmıştır.¹³ Telafer'de görev yapan müdürlerin ortalama maaşları 450 ile 550 kuruş civarındadır. Tespit edebildiğimiz ilk müdür Hafız Nüzhet Efendidir. Nüzhet Efendi, Telafer'e müdür olarak 16 Temmuz 1856 tarihinde atanmıştır.¹⁴ Telafer'de kaymakamlık makamının kurulmasından sonra da ilk kaymakam 11 Şubat 1918 tarihinde atanan Muhittin Beydir.

⁶ Ahmet Gündüz, "Osmanlı Devrinde Musul'un İdari Yapısı", *Türkler*, C. 10, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, s. 582; Sinan Marufoğlu, *age*, s. 32.

⁷ BOA, A.İDVN. MHM. d, 60, s. 286.

⁸ Mustafa Koçi Bey, *Koçi Bey Risalesi*, (Sad. Zuhuri Danışman), Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1985, s. 137.

⁹ Yılmazçelik, *agm*, s. 7, 11.

¹⁰ BOA, İ. MVL, 245/8892.

¹¹ BOA, İ. MVL, 433/19095; BOA, DH. MKT, 1476/29; 1506/46; 1965/80; 1891/29; 1930/36; 2120/75; 360/24; 2280/25; 778/1, 726/52; 2536/45; 679/42; 682/10; 744/2; 1171/31; BOA, DH, SAD.d, 107/377;

¹² BOA, DH MKT, 1476/29.

¹³ BOA, DH, MKT, 1572/83.

¹⁴ BOA, A. MKT. MHM, 757/115.

3. Telafer'in Stratejik Önemi

Telafer, Mezopotamya'nın bir kısmını oluşturan verimli Kuzey Irak topraklarının tam ortasındadır. Osmanlı kaynaklarında el-Cezire olarak adlandırılan bu bölge tarih boyunca önemini korumuştur. El-Cezire'nin bir parçası olan Telafer, çok verimli toprakların yanı sıra stratejik ulaşım yollarının ve kervan güzergâhının merkezinde yer almaktadır. Telafer'in Musul, Diyarbakır, Şam ve Halep gibi önemli bir ticaret ve kervan yolu üzerinde bulunması zamanla güvenliğini ve şehrin önemini ön plana çıkarmıştır. Bu özellikleriyle dikkat çeken bölge ile batılı sömürgeci devletler, XVIII. yüzyılın başından itibaren yakından ilgilenmeye başlamışlardır. Bu derece önemli bir ticaret yolu ile birlikte verimli topraklar¹⁵ üzerinde bulunan bölgeye İngilizlerin ve sömürgeci devletlerin ilgisi XIX. yüzyılın başlarına doğru biraz daha arttı. Bunun nedenlerinden birisi bölgenin zengin petrol yataklarına sahip olması, diğeri ise Hindistan sömürge yolu üzerinde olması idi. 1869 yılında Süveyş Kanalının açılması bölgenin önemini bir kat daha artırdı. Osmanlı Devleti ise sömürgeci devletlerin bölgeye olan ilgisini zamanında fark ederek bir takım tedbirler alma yoluna gitti. Mesele Sultan II. Abdülhamit büyük bir ileri görüşlülük ile bölge topraklarının bir kısmını 1890 yılında "Emlâk-ı Şahâne" haline getirdi. Fakat İttihat ve Terakki yönetimi bu toprakları yeniden eski haline dönüştürdü. Bu durum ise işgalci devletlerin emeline hizmetten başka bir yarar sağlamadı.¹⁶

Birinci Dünya Savaşının hızla yaklaştığı ve İngiliz ajanlarının bölgede faaliyette bulunduğu bir dönemde bölgenin stratejik öneminden dolayı Telafer'in kazaya çevrilmesi fikri gündeme geldi. Fakat merkez tarafından tahkik edildikten sonra buna lüzum görülmedi. Buranın kazaya çevrilme fikri kabul görmemekle birlikte bölgenin stratejik konumunun her geçen gün artması dikkate alınarak 25 Mart 1914 tarihinde Telafer, ikinci sınıf nahiyeden birinci sınıf nahiyeye çevrildi.¹⁷ Telafer, 1917 yılı içerisinde de bağlı bulunduğu Sincar'dan ayrılarak kaza oldu. Bu nahiyeye önce iki bin kuruş maaşla, 10 Ocak 1918 tarihinde -hizmeti ikinci sınıf kaymakamlığa sayılmak şartı ile- üçüncü sınıf kaymakamlardan Muhittin Bey müdür olarak atandı. Nahiye, 11 Şubat 1918 tarihinde kaymakamlığa¹⁸ dönüştürülünce de aynı kişi Telafer'in ilk kaymakamı oldu.¹⁹

¹⁵ BOA, İ. DH, 596/41492.

¹⁶ İbrahim Tellioglu, "Musul'daki Türk Varlığı ve Milletler Cemiyeti'nin Bölge İle İlgili Raporu", *Türk Dünyası Araştırmaları*, S. 156, Haziran, 2005, s. 33.

¹⁷ BOA, DH. İD, 183-2/4.

¹⁸ Fakat burada şunu da izah etmekte fayda vardır: Telafer bazı belgelerde 1740'lı yıllarda kasaba olarak zikredilmektedir. (Bkz. BOA, C. ML, 185/7732)

¹⁹ BOA, DH. ŞFR, 83/88.

Tarihin en büyük savaşlarından biri olan Birinci Dünya Savaşından en çok etkilenen devlet Osmanlı Devleti, bölge olarak da Kuzey Irak olmuştur. Bu savaş Osmanlı Devleti'nin sonunu getirdiği gibi Kuzey Irak ve çevresinde de tamiri mümkün olmayan yaralar açtı. İşte tam bu dönemde bu fırsattan yararlanmak isteyen İngilizler, Birinci Dünya Savaşının bitiminde Musul, Sincar, Erbil ve Telafer dolaylarını mütareke şartlarına aykırı olarak işgal etti.²⁰ Çünkü mütarekenin İmzalandığı gün Telafer ve çevresi ile birlikte Musul ve Musul Vilâyeti'nin büyük bir kısmı Osmanlı Ordusu'nun elinde idi. Mondros Mütareke şartlarına göre Telafer ve Musul'un İngiliz birlikleri tarafından işgali mümkün gözükmemekte idi. Fakat mütarekenin 7. Maddesini öne süren İngilizler Musul ile birlikte Telafer'i işgal ettiler.²¹ Bununla da yetinmeyen İngilizler Kuzey Irak'ın tamamını işgal edebilmek amacı ile buralarda casusluk faaliyetlerine başladılar. Mesela İngiliz casusu Binbaşı Noel, Musul'dan başlayarak Telafer ve Nusaybin'e kadar uzanan hat üzerinde casusluk faaliyetlerinde bulundu. Binbaşı Noel, bu faaliyetleri çerçevesinde 7 Nisan 1919 tarihinde Nusaybin üzerinden Doğu Anadolu bölgesine geçti. Burada aşiret reisleri ile görüşen Noel, halkı Türklere ve devlete karşı kışkırttı.²² Hatta bir takım aşiret reislerine el altından para yardımında bulundu. Bu durum karşısında İngilizlerin faaliyetlerini engellemede çok fazla etkili olamayan Osmanlı yönetimi tedbir olarak Telafer ve çevresinde Yezidiler ile Müslümanlar arasında bir çatışma ve düşmanlık olayının meydana gelmemesi için gayret gösterdi.²³ İngilizler Telafer ve çevresinde yapmış oldukları baskı ve sindirme politikasının yanı sıra bölgede el altından bir takım faaliyetlerde bulundular. Bu çerçevede bölgenin dini ve etnik yapısını kullanmayı tercih eden İngiliz casusları, Müslüman halk ile Hristiyan halk arasında ve Türkler ile diğer etnik gruplar arasında çatışma ortamı çıkması için bir takım girişimlerde bulundular.²⁴

Birinci Dünya Savaşının bitiminde İngiliz birliklerinin Irak ile birlikte Kuzey Irak bölgesini işgal etmesine karşı en büyük ayaklanma 1920 yılında Telaferli Türkmenler tarafından gerçekleştirildi. Kaçakaç ayaklanması olarak tarihe geçen bu ayaklanma Irak'ın tamamında milli direnişin ortaya çıkmasında etkili oldu. Bu ayaklanma ile Telaferli Türkmenler, İngilizle-

²⁰ BOA, *DH. EUM. 4. Şb, 22/28.*

²¹ Hasan Tunç, "Tarihten Bugüne Kerkük ve Geleceği", *Global Strateji*, S. 9, İlkbahar 2007, s. 6.

²² Zekeriya Türkmen, *Musul Meselesi*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 2003, s. 19.

²³ BOA, *DH. EUM. 2. Şb, 58/58*; Habib Hümmüzlü ve Ekrem Pamukçu, *Irak'ta Türkmen Boy ve Oymakları*, Global Strateji Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2005, s. 45.

²⁴ BOA, *DH. EUM. 2. Şb, 58/58.*

rin Kuzey Irak bölgesini işgal etmesine karşı koymaya çalışmışlar ise de ordu ve teçhizat bakımından son derece üstün olan İngiliz birliklerine karşı direnişte çok uzun süre dayanamadılar. Bu karşı koyma karşısında İngilizler ağır toplar ile Telafer’de adeta bir katliam yaptılar. Şehri tamamen ele geçiren İngiliz birlikleri, ileri gelenlerden bir kısmını tutukladı. Bir kısmını da işkenceye maruz bırakarak sürgüne gönderdiler. Şehir İngilizler tarafından günlerce yağmalandı.²⁵

4. Telafer ve Çevresinde Türkmen Nüfusu

Telafer ve çevresinde yaşayan halkın hangi ırk ve oymağa mensup olduğu konusunda çeşitli görüşler ileri sürülse de tarihçilerin büyük çoğunluğu burada yaşayan insanların Türkmen ve Türkmen oymakları oldukları konusunda hem fikirdir. Türkmenlerin Irak’taki yerleşim yerleri oldukça geniş bir coğrafyayı içine almaktadır (Bkz. Harita I-II). Bu alan, Musul ve civarındaki kasabalar ile Telafer kazasını, Yarımca, Nebi Yunus, Reşadiye, Erbil, Kerkük ve etrafındaki köy ve kasabaları, Altıncöprü, Kuştepe, Dakuk (Tavuk), Tazehurmatu, Tuzhurmatı,²⁶ Yenice, Çardaklı, Karatepe, Kifri (Salahiye), Leylan, Bağdat ile Bağdat’ın doğu ve güneydoğusundaki Hanekin, Mendeli, Köşk, Kızılrat, Bedre, Cessan, Deliabbas kasabalarını ve bunların etrafındaki köy ve mezraları kapsamaktadır. İşte kabaca bu şekilde sınırları çizili alan, tarih boyunca yoğun bir Türk yerleşimine sahne olmuştur.²⁷ Telafer’den Bedre’ye kadar olan bölgede iki yüzün üzerinde Türkmen köyü vardır (Bkz. Harita I-II). Musul ve doğusundaki birçok köy Türkmen köyüdür. Telafer’in batısında bulunan Sincar’ın güneyinde de birçok Türkmen köyü bulunmaktadır.²⁸

Kanuni Sultan Süleyman döneminde tutulan 1530 tarihli tapu defterine göre Telafer nahiyesine bağlı 10 köy²⁹ ve 9 mezra³⁰ kayıtlıdır. Nahiye

²⁵ Suphi Saatçi, *Tarihi Gelişim İçinde Irak Türkleri*, Tarihi Araştırmalar ve Dokümantasyon Merkezleri Kurma ve Geliştirme Vakfı Yayınları, İstanbul, 1996, s. 186.

²⁶ Mofak Salman Kerkuklu, *The Turkmen City of Tuz Khormatu*, Irak Türkleri Yardımlaşma Derneği Yayınları, Dublin, 2008, s. 13, 14.

²⁷ Mofak Salman Kerkuklu, *Turkmen of Iraq*, Boyut Yayınevi, Ankara, 2009, s. 20, 21; Heyet, *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Musul*, Global Strateji Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2005, s. 48.

²⁸ Hamza Celepoğlu, *Dünden Bugüne Irak Türkmenleri*, (Basılmamış Doktora Tezi), Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Elazığ, 2006, s. 20; Arshad Al-Hirmizi, *The Turkmen Reality in Iraq*, İstanbul, 2005, s. 13; Enver Yakuboğlu, *Irak Türkleri*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1976, s. 54.

²⁹ Köyler: Ağbuğa, Bozkara, Böğrüdilik, Cebbâre, Cerayıkendi, Ebu Cafer, Harare(Merare), Harki, Karkuyu, ‘Ukunu.

³⁰ Mezralar: Ağbulak, Alikara, Buhur, Cebbâre, Cerayıkendi, Haruniye, Kazak, Mesud, Şeyh.

merkezi olan Telafer'de 316 hane, 112 mücerred, 3 ağma ve 1 muaf mevcuttur. Buranın geliri ise 30.264 akçe olarak kaydedilmiştir.³¹ Bu bilgilere göre Telafer nahiye merkezinin 1530 yılı tahmini nüfusu 1700 civarındadır. Telafer'e bağlı köyler ve mezraların nüfus durumu da göz önüne alınır ise Telafer'in büyük bir merkez olduğu anlaşılmaktadır. III. Murad devrinde ise 298 hane ve 14 mücerred kaydedilmiştir. Nüfus ise 1550'nin üzerindedir.

22 Eylül 1848 tarihli Tanzimat reformlarının Musul Eyaleti'nde tatbiki başlandığı bir sırada yapılan nüfus sayımında (1849) Musul'da; Dohuk, Sincar ve Telafer nahiyeleriyle birlikte 13557 hanede, 21197 İslam, 6867 reâyâ (Hristiyan) ve 3389 Yezîdî olmak üzere toplam 31453 nüfus yaşamaktadır. Ancak burada verilen 31453 rakamı sadece yetişkin erkekleri içermektedir. Dolayısıyla sayılan yerlerin gerçek nüfusu bunun haylice üzerindedir.³² 1881 yılında başlayıp 1883 yılında sonuçlanan nüfus sayım sonuçlarına göre Sincar kazasının nüfusu 3442 Müslim olarak kaydedilmiştir.³³

1895 Salnamesinde Sincar kazasında Telafer nahiyesi ile birlikte 2048 hane vardır. Bu da yaklaşık olarak 10000'in üzerinde bir nüfusa tekabül etmektedir. 1907 yılı Salnamesine göre merkez sancağa bağlı olan İmadiye, Zaho, Duhok ve Akra kazalarında Kürt nüfus yoğunluktadır. Buna karşılık Sincar kazasına bağlı Telafer nahiyesi hakkında şu bilgilere yer verilmektedir: "*Nahiye merkezi olan Telafer kasabası takriben 1.500 kadar haneye sahip, dokuz mahalleden oluşmaktadır. Telafer kasabasına bağlı 7 köy vardır.*" Yani Telafer merkezinin nüfusu 8.000 civarındadır. 1908 tarihine ait İngiliz konsolosluk raporunda, "...mahallî yönetime karşı bağımsız ve kendi başına davranışlar gösteren Telafer ahalisinin tamamının Türkmen olduğu..." ifade edilmiştir.³⁴ 1910 yılına ait başka bir İngiliz konsolosluk raporunda, Kerkük ve Telafer'deki Türkmen sayısının 50000 olduğu yazılırken, Kerkük'te Talabani aşiretine mensup Kürtlerin 2000 kişiden ibaret olduğu belirtilmektedir.³⁵ Kerkük ve Telafer'deki Türk nüfusunun yoğunluğu bölgeye gelen batılı seyyahların da dikkatini çekmiştir. Örneğin

³¹ BOA, TD, 998, s. 67.

³² BOA, C. DH, 13239.

³³ Marufoğlu, age, s. 51.

³⁴ Davut Hut, *Musul Vilayeti'nin İdari, İktisadi ve Sosyal Yapısı, 1864-1909*, (Basılmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2006, s. 334.

³⁵ Zekeriya Kurşun ve Davut Hut, "Kerkük'ün Sosyal ve Demografik Yapısı", *Global Strateji Dergisi*, S. 1, İlkbahar 2005, s. 8.

1910’larda bölgeye gelen E.B. Soane, Kerkük’ü “*Türkmenleri ile meşhur*” olan bir yer olarak tanımlamıştır.³⁶ Kuzey Irak’ı gezen İngiltere’nin Musul konsolosluğunda görevli Wikie Young, 5 Nisan 1910 tarihli raporunda Telafer’de 10000 Türkmen olduğunu rapor etmiştir.³⁷ Bu bilgiler Osmanlı kaynakları ile benzerlik göstermektedir.

Tablo I: Telafer ve çevresinin karşılaştırmalı nüfus durumu

Yıllar	Hane Durumu	Nüfus Durumu	Açıklama
Kanuni dönem (1530)	316 Hane 112 Mücerred 3 Ağma 1 Muaf	1.700	*Geliri 30.264 akçedir. *1700 tahmini nüfusu göstermektedir.
III. Murad dönem	298 Hane 14 Mücerred	1.550	Tahmini nüfusu göstermektedir.
1849 yılı sayımı	13.557 Hane	21.197 Müslim 6.867 Hristiyan 3.389 Yezidi 31.453 Toplam ³⁹	Dohuk, Sincar ve Telafer
1881-1883		3.442	Sincar Kaza nüfusu
1895	2.048 Hane	10.000	Sincar ve Telafer
1907	1.500	7.500	Telafer
1910 İngiliz Raporu		10.000	Telafer (Tamamı Türkmendir)

1912 Salnamesine göre ise Telafer ve Sincar’ın nüfus durumu Tablo I ve Tablo II’de de görüldüğü gibi şu şekildedir: Müslüman erkek 2829, Müslüman kadın 4767, Süryani erkek 16, Musevi erkek 1’dir. Toplam erkek nüfus 2829, kadın nüfus ise 4784’tür. Bu nüfusun tamamına yakını Türkmen’dir. 1924 tarihinde İngiltere ile Türkiye arasında Musul görüşmelerinin yoğunlaştığı bir esnada, İngiliz istihbaratınca hazırlanan “etnoğrafik” nitelikli bir haritada, Kerkük, Erbil, Telafer gibi başlıca yerleşim

³⁶ J. H. Kramers, “Kerkük”, *İslam Ansiklopedisi*, MEB Yayınları, C. VI, İstanbul, 1979, s. 590.

³⁷ Arshad Al-Hirmizi, *The Turkmen Reality in Iraq*, İstanbul, 2005, s. 40; Erşat Hüzmüzlü, *Irak’ta Türkmen Gerçeği*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2006, s. 58.

³⁸ Buradaki rakamlar sadece yetişkin erkekleri ifade etmektedir.

yerlerinin yanı sıra birçok yerleşim merkezi, Türk nüfusunun yoğun olduğu merkezler olarak gösterilmiştir.³⁹ Telaar bölgesinde önemli yerleşim birimlerine ve buraların nüfuslarına baktığımız zaman; Miççe, Evgeni (Değirmencik) 10 bin, Mahlebi 10 bin, Şeyh İbrahim 5 bin, Çebban 5 bindir. Başlıca köyler; Hamra, Cuma, Sanbar, Merzip, Kuyu, Sopan, Faka, Ceddu', Harna, Seca, Kubbuk, Harala, Cubara, Turmu, Ayıntallavî, Şarayı, Ali Hasan ve Ebzetli'den meydana gelmektedir.

Tablo II: 1912 Salnamesine göre Telaar ve Sincar'ın nüfus durumu

	Nüfus Durumu	
	Erkek	Kadın
Müslüman	2829	4767
Süryani	16	--
Musevi	1	--
Toplam	2846	4767

Telaar toplumu çok sayıda Türkmen aşiretler topluluğundan oluşmaktadır. Her Türkmen aşiretinin yoğun olarak yaşamakta olduğu bölgeler farklıdır. Aşiretlerin tamamının isimleri Türkçedir.⁴⁰ Buradaki boy, aşiret ve oymakların bazıları hakkında şu bilgileri verebiliriz:

Muhlebi (Muhallebi): Musul ile Sincar arasında tamamen Türkmenler ile meskûn bir yerleşim yeridir. Bucağın kuruluş tarihi Abbasiler dönemine kadar gider. 1526 yılı kayıtlarına göre köyde 33 hane ve 73 mücerred vardır. Köyün geliri 9962 akçedir. Köyün geliri zemet olarak kayıtlıdır. III. Murad devrinde 16 çift, 33 bennâk ve 18 mücerred kaydedilmiştir. Muhlebi Oymağı XVI. yüzyılda tahminen 250-300 civarında nüfusa sahiptir. Tahrir kayıtlarına göre köyde arpa, buğday, pamuk ve susam üretilmektedir.⁴¹

Bayat Boyu: Bayat, yirmi dört Oğuz boyundan birinin ismidir ve büyük şahsiyetler yetiştiren Oğuz boyları arasında yer alır. Meselâ Dede Korkud, büyük şair Fuzulî ve *Câm-ı Cem-âyin* adlı kitabın yazarı Mahmud oğlu Hasan bu cümledendir.

³⁹ Hut, *age*, s. 341.

⁴⁰ Habib Hürmüzlü ve Ekrem Pamukçu, *Irak'ta Türkmen Boy ve Oymakları*, Global Strateji Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2005, s. 46.

⁴¹ BOA, *TD*, 998; s. 78; Nilüfer Bayatlı, *XVI. Yüzyılda Musul Eyaleti*, TTK, Ankara, 1999, s. 54.

Kaşgarlı Mahmud bu boyu Oğuz Kabileleri arasında dokuzuncu, Reşidü'd-din ile Yazıcıoğlu da ikinci sırada göstermişlerdir. Bunlardan Reşidü'd-din, Bayat sözünün mânâsını “devletli ve nimeti bol” diye izah ederken, Yazıcıoğlu da “devletlû ve nimetlû” şeklinde kaydetmektedir. Bayatların Anadolu coğrafyası dışında muhtelif bölgelerde yurt tuttuklarını görüyoruz. Bilhassa bu sahalar arasında Halep, Şam, Trablus, İran, Irak ve El-Cezîre (Telafer ve çevresi) vardır.⁴² Irak’a gelen Bayat boyu burada on üç oymağa, her oymak da değişik grup ve kollara bölünmüştür. Bayatlar, muhtemelen Selçuklular zamanında bölgeye gelip yerleşmişlerdi. Kerkük ile birlikte, güneyde Salahiye Kazası (merkezi Kifri) ve civarında meskûn ve ziraatla meşgul olan bu aşirete ait birçok köy de bulunmaktadır. Kerkük ve Tuzhurmatu, Kifri, Musul vilayet merkezi, Dakuk ve Telafer çevresinde yüzlerce Bayat oymağı mevcuttur.⁴³

Döğer: Divanu Lügati’t-Türk’te Oğuz Boyları listesinde Döğerlerin adı “Töker” olarak yazılmıştır. Reşidü'd-din ise bu adı “Döğer” olarak belirlemiş ve “toplanmak” manasına geldiğini kaydetmiştir. Kaşgarlı Mahmud Oğuz boyları listesinde 18. sırada, Reşidü'd-din ve Yazıcıoğlu 6. sırada zikretmiştir.⁴⁴ Döğer Boyu, İslamiyet’ten önceki Oğuzların tarihinde önemli bir yere sahip olduğu gibi, Selçuklular zamanında da bu önemini korumuştur. Döğer boyuna mensup Türkmenlerin daha çok Orta ve Batı Anadolu’da yerleştikleri görülmektedir. Bu bölgelerin yanı sıra Telafer ve çevresinde de Döğer boyuna mensup Türkmenler yerleşmiştir. Buradaki Türkmenler Mardin ve çevresinde hâkimiyet kuran Artuklular ile aynı koldandır.

Sarı veya Sarılı Aşireti: Bu aşiretin mensupları, Musul Vilayeti’nin batısında yaşamaktadır. Telafer’de El-Guveyr Bucağına bağlı yukarı Zap nehrinin sağ ve sol tarafında Musul ile Erbil arasındaki özellikle Tel El-Leben, Bisatlı, Kibirli, Derbet Sarulu, Verdek, Karakuş, Safiyye, Matrat Sarlu, Fehava, Kelek Yasin Ağa, Zenklu, Tel Hamit, Kenz Han, Köprülü, Zehra Hatun ve Harabe Sultan köylerinde yaşamaktadırlar. Irak Türkleri arasında tanınmış ailelerin bir kısmı bu aşirettendir.⁴⁵

⁴² Faruk Sümer, “Bayatlar”, *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Türk Dili ve Edebiyatı Dergisi*, yıl: 1952, C. IV, S. 4, s. 374.

⁴³ Arshad Al-Hirmizi, *The Turkmen Reality in Iraq*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2005, s. 166; Hut, *age*, s. 335.

⁴⁴ Abdullah Ekinci, “XIV Yüzyılda Urfa ve Çevresinde Döğerler ve Milli Bütünlüğümüz İçerisindeki Rolü”, *Türk Dünyası Araştırmaları*, S. 143, Nisan 2003, s. 156.

⁴⁵ Hut, *age*, s. 336; Hümmüzlü ve Pamukçu, *age*, s. 58.

Şebek Aşireti: Türk aşiretlerinden olan Şebeklerin, Irakta 50, Telafer ve çevresinde 20 köyden fazla yerde yerleşmiş olduklarını söyleyebiliriz. Şebeklerin çoğunlukta yaşadıkları yerler Musul vilayetinin doğusuna düşer. Dilleri daha çok İstanbul şivesine benzer. Şebeklerin yerleşmiş oldukları köyler, Dervişler, Karatepe, Bacarbua, Bazvaye, Toprak Ziyaret, Tirane, Haznetepe, Şebek Minaresi, Ali Reş, Topuzova, Gür Gariban, Kibirli, Peşpeşe, Tez Harabe, Yenice, Sultan Harabesi ve Şeyh Emir'dir.⁴⁶ Musul genelinde 1523 yılında 55 hane ve 19 mücerredden ibaret olan Şebeklerin, 2254 akça geliri vardı. 1540 yılı tahrir defterlerinde ise 153 hane, 27 mücerred olmak üzere 180 nefer nüfus kayıtlıdır. 1540 yılı tahmini nüfusları 800 ile 1000 kişi arasındadır.⁴⁷

Salih (Salih) Oymağı: Kerkük, Musul ve Diyale'de bu oymağa mensup 5 köy vardır. Salihli olarak Yağmur, Tatarlu, Habeb, Tatar olarak beş kola ayrılmaktadır.⁴⁸ 1539 yılı kayıtlarına göre bu cemaat 11 nefer olarak kaydedilmiştir. III. Murat devrinde ise 46 bennak, 7 mücerred kayıtlıdır. Salih Oymağının bu dönemdeki tahmini nüfusunun 200'ün üzerinde olduğunu söyleyebiliriz.⁴⁹

Karakoyunlu Aşireti: Muhallebiye ve Reşadiye bucaklarında ikamet etmektedirler. Bu oymak mensupları adından da anlaşılacağı üzere Karakoyunlu Devletini kurmuşlardır.⁵⁰ 1526 yılı kayıtlarına göre 35 hane, 7 mücerred ve 1302 akçe gelirleri vardır. 1539 kayıtlarına göre 66 nefer kaydedilmiştir. XVI. yüzyıl içerisinde tahmini nüfuslarının 200-300 arasında olduğunu söyleyebiliriz.⁵¹

İlhanlılar: Telafer ve çevresinde önemli bir varlık gösteren bu oymak mensupları aynı zamanda Dakuk'ta da bulunmaktadır.

Muratlı: Telafer ve çevresinde yaşayan oymağın Tuzhurmatu'da da yerleşmiş olduğunu görmekteyiz.

Ferhatlar Oymağı: Telafer'de ikamet eden tanınmış Türkmen oy-

⁴⁶ Celepoğlu, *age*, s. 21.

⁴⁷ Ahmet Gündüz, "Musul Sancağında Aşiretler ve Şekavetleri(1523-1575)", *Türk Dünyası Araştırmaları*, S. 143, Nisan 2003, s. 119.

⁴⁸ Sadun Köprülü, www.acikistihbarat.com/Dosyalar/irak-turklerinde-taninan-oymaklar.doc. Erişim: 18.09.2009.

⁴⁹ BOA, *TD*, 998; Nilüfer Bayatlı, *XVI. Yüzyılda Musul Eyaleti*, TTK, Ankara, 1999, s. 157.

⁵⁰ Hürmüzlü ve Pamukçu, *age*, s. 51.

⁵¹ Bayatlı, *age*, s. 152.

maklarından. Sultan IV. Murat zamanında buraya yerleştikleri tahmin edilmektedir.⁵²

Tartan Oymağı: 1258 yılında Irak'a yerleşen bu oymak Hamrin El Uzaym, Koke, Can, Aşağı Ali Saray, Kara Tepe, Ayn Leyla, Telafer ve Bağdat'ta yaşamaktadır.⁵³

Ali Han Bey Oymağı: Telafer ve çevresinde yoğun bir nüfusa sahip olan bu oymak mensupları, Osmanlı Devleti tarafından bölgeye yerleştirildi. Oymak mensupları Diyarbakır ile Telafer arasında yayılmıştır.⁵⁴

Davutlu Oymağı: Kaynaklarda Dâvûd, Dâvûdlar, Dâvudlu (Dâvûd Obası) şeklinde kaydedilmiştir.⁵⁵ Bu oymak mensupları Telafer'e yerleşmiş olan en eski oymaklardan. 1526 yılı kayıtlarına göre 12 hane, 1 mücerred ve 345 akçe gelirleri vardır. 1539 tarihinde ise 34 nefer ve 4 mücerred kayıtlıdır. Bu bilgilere göre Davutlu Oymağının nüfusu XVI. yüzyılın ortalarında 100 kişi civarındadır.⁵⁶

Himmetliler Oymağı: Bu oymak Sultan IV. Murat'ın Bağdat seferi sırasında bölgeye gelip yerleşmiştir.⁵⁷

Berander Oymağı: Telafer ve çevresinde yaşayan önemli oymaklardan birisidir. Sultan IV. Murat döneminde Irak'a gelmişlerdir. Bir kısmı Diyarbakır'dan bu bölgeye gelerek yerleşmiştir.⁵⁸

Bayrakdarlı Oymağı: Bu oymak mensuplarının da sultan IV. Murat ile bölgeye geldikleri sanılmaktadır. Zikar, Orta Fırat, Basra, Korna, Telafer ve Beni Malik Bayraktar Türkmen oymağındandır.⁵⁹

Mavililer Oymağı: Şii-Bektaşî geleneğine sahip olan oymak mensupları bölgeye en eski yerleşen gruplardan birisidir. Bu ismi almalarında

⁵² Hürmüzlü ve Pamukçu, *age*, s. 52

⁵³ Sadun Köprülü, www.acikistihbarat.com/Dosyalar/irak-turklerinde-taninan-oymaklar.doc. Erişim: 18.09.2009.

⁵⁴ Arshad Al-Hirmizi, *age*, s. 166; Hürmüzlü ve Pamukçu, *age*, s. 53.

⁵⁵ Ahmet Gündüz, "Musul Sancağında Aşiretler ve Şekavetleri(1523-1575)", *Türk Dünyası Araştırmaları*, S. 143, Nisan 2003, s. 121.

⁵⁶ Bayatlı, *age*, s. 151.

⁵⁷ Arshad Al-Hirmizi, *age*, s. 167.

⁵⁸ *Age*, s. 166.

⁵⁹ Sadun Köprülü, www.acikistihbarat.com/Dosyalar/irak-turklerinde-taninan-oymaklar.doc. Erişim: 18.09.2009.

Sufi-Mevlevi anlayışına sahip kimselerin de oymak içerisinde olmasının etkisi vardır.⁶⁰

Yukarıda saymış olduğumuz boy, aşiret ve oymakların yanı sıra; Çelebi Oymağı, Çolak Oymağı, Kaplan Oymağı, Kasaplı Oymağı, Neftçi Oymağı, Alay Beyi Oymağı gibi birçok oymak bölgede varlığını sürdürmektedir.⁶¹

Sonuç

Sonuç olarak XIX. yüzyılın sonlarına doğru Orta Doğu'nun önemi ve güvenliğinin ön plana çıkması ile birlikte Telafer ve çevresinin önemi daha net bir şekilde anlaşılmaya başlamıştır. Tamamen Türkmenler ile meskûn olan Telafer ve çevresi XIX. yüzyılın sonlarına kadar Osmanlı hâkimiyetinde rahat ve huzurlu bir şekilde varlığını devam ettirmiştir. Fakat bölgeye ilgi duyan devletlerin faaliyetleri sonucu, Kuzey Irak ile birlikte Telafer ve çevresi de XIX. yüzyılın sonlarında bir takım yeni sorunlar ile karşı karşıya kalmıştır. Bölgenin hâkim unsuru olan Türkmenler, bu sorunlar karşısında soğukkanlı hareket etmekle birlikte dış güçlerin baskısından da kurtulamamışlardır. Tüm bu gelişmelere rağmen Türklerin hâkim ve asli unsur bulunduğu, Türkçenin ve Türk kültürünün egemen olduğu, İngiliz konsolosluk raporları ve seyahatname türü eserler başta olmak üzere birçok kaynakta zikredilmiştir. Selçuklu öncesi başlayan göçler ile Türkmenler, Telafer'den başlayarak Hanekin'e kadar geniş bir coğrafya üzerinde yerleşmişlerdir.

⁶⁰ Hürmüzlü ve Pamukçu, *age*, s. 55.

⁶¹ *Age*, s. 51.

KAYNAKÇA

- Al-Hirmizi, Arshad. *The Turkmen Reality in Iraq*, Kerkuk Vakfı Yayınları, İstanbul, 2005.
- Banguoğlu, Tahsin. “Oğuzlar ve Oğuz Eli Üzerine”, *Türk Dili Araştırmaları Yıllığı, Belleten*, S. 180.
- Bayatlı, Nilüfer. *XVI. Yüzyılda Musul Eyaleti*, TTK, Ankara, 1999.
- Celepoğlu, Hamza. *Dünden Bugüne Irak Türkmenleri*, Basılmamış Doktora Tezi, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Elazığ, 2006.
- Ekinci, Abdullah. “XIV Yüzyılda Urfa ve Çevresinde Döğerler ve Milli Bütünlüğümüz İçerisindeki Rolü”, *Türk Dünyası Araştırmaları*, S. 143, Nisan 2003.
- Gündüz, Ahmet. “Musul Sancağında Aşiretler ve Şekavetleri(1523-1575)”, *Türk Dünyası Araştırmaları*, S. 143, Nisan 2003.
- Gündüz, Ahmet. “Osmanlı Devrinde Musul’un İdari Yapısı”, *Türkler*, C. 10, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002.
- Heyet. *Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Musul*, Global Strateji Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2005.
- Hoca Sadettin Efendi. *Tacü’t-Tevarih*, C. IV, (Haz. İsmet Parmaksızoğlu), Kültür Bakanlığı Yayınları, Eskişehir, 1992.
- Hut, Davut. *Musul Vilayeti’nin İdari, İktisadi ve Sosyal Yapısı, 1864-1909*, Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2006.
- Hürmüzlü, Erşat. *Irak’ta Türkmen Gerçeği*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2006.
- Hürmüzlü, Habib ve Ekrem Pamukçu. *Irak’ta Türkmen Boy ve Oymakları*, Global Strateji Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2005.
- Kayı, Ali Gökhan. *The Iraqi Turkmen 1921-2005*, Kerkük Vakfı Yayınları, İstanbul, 2008.
- Kerkuklu, Mofak Salman. *The Turkmen City of Tuz Khormatu*, Irak Türkleri Yardımlaşma Derneği Yayınları, Dublin, 2008.
- Kerkuklu, Mofak Salman. *Turkmen of Iraq*, Boyut Yayınevi, Ankara, 2007.
- Köprülü, Sadun. www.acikistihbarat.com/Dosyalar/irak-turklerinde-taninan-oymaklar.doc. Erişim: 18.09.2009.
- Marufoğlu, Sinan. *Osmanlı Döneminde Kuzey Irak*, Eren Yayınları, İstanbul, 1998.

- Mehmed Neşri. *Kitab-ı Cihan-nüma (Neşri Tarihi)*, C. I, (Yay. Faik Reşit Unat ve Mehmed Altay Köymen), TTK, Ankara, 1995.
- Mustafa Koçi Bey. *Koçi Bey Risalesi*, (Sad. Zuhuri Danişman), Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ankara, 1985.
- Musul Vilayeti Salnamesi*, Musul Matbaası, 1325.
- Necib Asım. “Musul ve Havalisinde Türkler”, *Anadolu Mecmuası*, C. I, S. 4, 1 Temmuz 1340.
- Saatçi, Suphi. *Tarihi Gelişim İçinde Irak Türkleri*, Tarihi Araştırmalar ve Dokümantasyon Merkezleri Kurma ve Geliştirme Vakfı Yayınları, İstanbul, 1996.
- Sümer, Faruk. “Bayatlar”, *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Türk Dili ve Edebiyatı Dergisi*, 1952, C. IV, S. 4, s. 374-379.
- Tellioglu, İbrahim. “Musul’daki Türk Varlığı ve Milletler Cemiyeti’nin Bölge İle İlgili Raporu”, *Türk Dünyası Araştırmaları*, S. 156, Haziran 2005.
- Tunç, Hasan. “Tarihten Bugüne Kerkük ve Geleceği”, *Global Strateji*, S. 9, İlk-bahar 2007.
- Türkmen, Zekeriya. *Musul Meselesi*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 2003.
- Yakuboğlu, Enver. *Irak Türkleri*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1976.
- Yılmazçelik, İbrahim. “XIII. Yüzyıl ile IX. Yüzyılın İlk Yarısında Diyarbakır Eyaletinin İdari Yapısı ve İdari Teşkilatlanması” *Tarih Araştırmaları Dergisi*, C. 18, S. 29, 1996.
- Yinanç, Mükrimin H. “Diyarbakır”, *İslam Ansiklopedisi*, C. III, MEB, İstanbul, 1993.
- Zekeriya Türkmen, *Musul Meselesi*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 2003

Arşiv Kaynakları:

- BOA, A. {DVN. MHM. d, 60.
- BOA, A. MKT. MHM, 757/115.
- BOA, C. DH, 13239.
- BOA, C. ML, 185/7732.
- BOA, DH. EUM. 2. Şb, 58/58.
- BOA, DH. EUM. 4. Şb, 22/28
- BOA, DH. MKT, 360/24; 679/42; 682/10; 726/52; 744/2; 778/1; 1171/31;

1476/29, 1506/46; 1572/83; 1965/80; 1891/29; 1930/36; 1965/80;2120/75;
2280/25. 2536/45.

BOA, *DH. SAD.d*, 107/377.

BOA, *DH. ŞFR*, 83/88, 179.

BOA, *İ. DH*, 252/15458; 596/41492.

BOA, *İ. MVL*, 223/7580; 245/8892; 300/12237, 433/19095.

BOA, *TD*, 998.

Harita-I



Musul Vilayet Salnâmesi'ne göre düzenlenmiştir.

Harita-II



YAYIN İLKELERİ

1. Avrasya Etüdleri Dergisi TİKA'nın çalışmalarını yürüttüğü coğrafya ile ilgili siyaset, dış politika, toplumsal sorunlar, ekonomi, kültür, dil, din, milliyetler, çevre, medya, askeri konular... vb. alanlarda makale, inceleme ve kitap tahlilleri yayımlar. Dergi, güncel uluslararası normlar ve bölgesel konular üzerine vurgu yapan, tanımlayıcı olmaktan ziyade analitik ve özgün çalışmaları tercih eder. Dergide Türkçe ve İngilizce makalelere yer verilir.

2. Makaleler 12 punto, Arial / Times New Roman yazım karakterinde, tek aralıkla yazılmalıdır.

3. Makaleler için standart bir uzunluk olmamakla birlikte son notlarla beraber kelime sayısı 6.000 -9.000 arası tercih edilmektedir.

4. Makalelerde yer alacak bütün diyagramlar, tablolar ve grafikler düzenli olarak numaralandırılmalıdır.

5. Makalenin başında makalenin adı, yazar(lar)ının ad(lar)ı, çalıştıkları yeri gösteren bilgi, elektronik ve posta adresleri, telefonları, TC kimlik ve banka hesap numaraları bulunan bir kapak sayfası olmalıdır.

6. Metnin başında, makalenin, Türkçe ve İngilizce olarak, adı, özeti ve anahtar kelimeleri yer almalıdır.

7. *Dipnot standardı:*

Dipnotlar, sayfa altında numara sıralı dipnotlama sistemiyle yapılmalıdır. Dipnotlar, bilgisayarda “ekle” komutuyla verilmeli ve 10 punto büyüklüğünde olmalıdır. Dipnotta verilen makaleler tırnak içinde, kitaplar italik yazılmalıdır. Kitapların, makalelerin ve dokümanların başlıkları orijinal metne uygun olmalıdır. Yabancı dilde yayımlanmış çalışmalarda bağlaçlar ve kısaltmalar metin dili ile uyumlu olmalıdır. Kaynaklar, ilk kullanımda tam künye halinde (yayınevi, basım yeri, basım tarihi dahil), izleyen dipnotlarda ‘*Age/agm, s...*’ şeklinde verilmelidir. Sonraki kullanımlarında tam künye verilebileceği gibi sadece yazar ve kaynak adı ile sayfa numarası da kullanılabilir. İnternette ulaşılan kaynaklarda erişim tarihi bulunmalıdır.

Kitaplar için örnek:

¹ Ergün Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1990, s. 20.

Makaleler için örnek:

¹ Güngör Turan, “10 Yıllık Süreç İçinde Türkmenistan’ın İnsan Kaynakları Gelişiminde Yaşanan Sorunlar ve 2002 Yılı İçin Olasılıklar”, *Avrasya Etüdleri*, No: 18, Yaz 2001, s. 141.

İnternette indirilen kaynaklar için örnek:

¹ Enver Bozkurt, “Uluslararası Hukuk Bakımından Yeni Devletlerin Ortaya Çıkışı”, 21.2.2008, <http://www.turkishweekly.net/turkce/yorum.php?id=600>, Erişim: 26.3.2008

8. Kaynakça Standardı:

Yararlanılan kaynakların listesi “Kaynakça” başlığı altında makalenin sonuna eklenmelidir. Kaynakça, yazar soyadlarına göre alfabetik olarak düzenlenmelidir. Birden çok yazar bulunması halinde birinci yazarın soyadı esas alınmalı, diğer yazarlar ise (adı soyadı) biçiminde yazılmalıdır. Yazar adları açık olmalıdır.

Kitaplar için örnek:

Özbudun, Ergün. *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1990.
Çalış, Şaban, Birol Akgün ve Önder Kutlu. *Uluslararası Örgütler ve Türkiye*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006.

Holbrooke, Richard. *Bir Savaşı Bitirmek*, (Çev. Belkıs Çorakçı Dişbudak), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 1999.

Makaleler için örnek:

Turan, Güngör. “10 Yıllık Süreç İçinde Türkmenistan’ın İnsan Kaynakları Gelişiminde Yaşanan Sorunlar ve 2002 Yılı İçin Olasılıklar”, *Avrasya Etüdleri*, No: 19, Yaz 2001, s. 141-162.

Aydın, Mustafa. “Kafkasya ve Orta Asya’yla İlişkiler”, (Ed. Baskın Oran), *Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C. II, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s. 366-439.

Kaiser, Robert and Elena Nikiforova. “Borderland Spaces of Identification and Dis/location: Multiscalar Narratives and Enactments of Seto Identity and Place in the Estonian-Russian Borderlands,” *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 29, No: 5, September 2006, pp. 928-958.

İnternette indirilen kaynaklar için örnek:

Bozkurt, Enver. “Uluslararası Hukuk Bakımından Yeni Devletlerin Ortaya Çıkışı”, 21.2.2008, <http://www.turkishweekly.net/turkce/yorum.php?id=600>, Erişim: 26.3.2008

9. Gönderilecek makaleler başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.

10. Belirtilen formatta gönderilmeyen makaleler değerlendirmeye alınmaz; gönderilen makaleler yayımlansın veya yayımlanmasın geri iade edilmez.

11. Makaleler iki basılı nüsha halinde ve bir CD ile birlikte **TİKA (Avrasya Etüdleri Editörlüğü) Atatürk Bulvarı No:15 Ulus/Ankara** adresine veya **avrasyaetudleri@tika.gov.tr** elektronik posta adresine gönderilmelidir.

12. Avrasya Etüdleri Dergisi hakemli bir dergidir. Yayın Kurulu hakemlerin görüşlerini dikkate alarak yazıları yayımlama ya da yayımlamama hakkına sahiptir. Yayın Kurulu, dergide yayımlanacak makalelerin TİKA yayın politikası ile çelişmesi durumunda, yazılarda yazarın görüşleri de dikkate alınarak düzeltme ya da çıkarma yapmaya yetkilidir.

13. Yazı sahiplerine TİKA Yayın Yönetmeliği'nin 9. maddesine uygun olarak belirlenecek telif ücreti, derginin yayınından sonra ödenir.

14. Bu dergide yayımlanan makale ve yazılar kaynak gösterilmek şartıyla iktibas ve atıf şeklinde kullanılabilir.

