

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

**SİYASAL
BİLİMLER
DERGİSİ**

JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE
REVUE DE SCIENCE POLITIQUE

VOLUME • CİLT: 9 / ISSUE • SAYI: 1 MARCH • MART 2021
ONLINE ISSN: 2147-6926



MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi
Marmara University Journal of Political Science
Université de Marmara Revue de Science Politique

6 Aylık Hakemli Bilimsel Dergi • Biannual Peer-Reviewed Scientific Journal

Elektronik ISSN: 2147-6926

Marmara Üniversitesi Rektörlüğü Adına İmtiyaz Sahibi • Owner: Prof. Dr. Erol ÖZVAR (Rektör • Rector)

Derginin Sahibi • Owner of the Journal: M.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Adına, On behalf of Marmara University
Faculty of Political Science Prof. Dr. Nail YILMAZ (Dekan • Dean)

Baş Editör • Editor-in-Chief: Assoc. Prof. Ali ARI

Alan Editörü • Managing Editor: Assoc. Prof. Hakan MEHMETCİK

Editör Yardımcıları • Assistant Editors: Dr. Elif TOPAL DEMİROĞLU, Koray KAPLICA

Editör Kurulu • Editorial Board

Prof. Ahmet İÇDUYGU (Koç University)
Prof. Andrew COOPER (University of Waterloo/ Canada)
Prof. Ayhan KAYA (İstanbul Bilgi University)
Prof. Christoph KNILL (Ludwig-Maximilians Universität / Germany)
Prof. Ergun ÖZBUDUN
Prof. Ernest WOLF-GAZO (American University in Cairo / Egypt)
Prof. Faruk SÖNMEZOĞLU (İstanbul University)
Assoc. Prof. Gregory SIMONS (Uppsala University / Sweden)
Prof. İlhan TEKELİ (Middle East Technical University)
Prof. İltar TURAN (İstanbul Bilgi University)
Prof. James M. CONNELLY (University of Hull / UK)
Prof. Şule KUT (Okan University)
Prof. Yeşeren ELİÇİN (Galatasaray University)
Prof. Ziya ÖNİŞ (Koç University)

Marmara Üniversitesi Yayınevi • Marmara University Press

Adres • Address: Marmara Üniversitesi Göztepe Kampüsü 34722 Kadıköy, İstanbul

Tel • Phone: +90 (216) 777 14 00 **Faks • Fax:** +90 (216) 777 14 01

E-posta • E-mail: yayinevi@marmara.edu.tr

İletişim Bilgileri • Contact

Adres • Address: Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,
Anadolu Hisarı Kampüsü, 34810, Beykoz, İstanbul

Tel • Phone: (0216) 777 42 00 **Faks • Fax:** (0216) 777 42 01

E-posta • E-mail: ipsus@marmara.edu.tr

MARMARA ÜNİVERSİTESİ SİYASAL BİLİMLER DERGİSİ, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından yılda iki kez yayınlanan uluslararası, açık erişimli, hakemli bir dergidir. Dergi siyaset bilimi, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler ve yerel yönetimler alanında Türkçe, İngilizce ve Fransızca dilinde yazılmış özgün araştırma ve derleme makaleleri kabul etmektedir. Dergide yayınlanan makalelerdeki görüşler yazarlarına aittir. Yayın Kurulu tarafından benimsendiği anlamına gelmez. Yayın Kurulu, yazının özüne dokunmaksızın gerekli yazım ve cümle değişikliklerini yapma hakkını saklı tutar. Siyasal Bilimler Dergisi **EBSCO**, **Ulrich's Directory** ve **TÜBİTAK ULAKBİM** Sosyal ve Beşerî Bilimler Veri Tabanı'nda taranmaktadır.

MARMARA UNIVERSITY JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, having published by Marmara University Faculty of Political Science, since 2013, is an international, open-access, peer-reviewed journal published biannually. The journal publishes original research and review articles written in Turkish, English and French on the fields of political science, public administration, international relations and local governments. The views, opinions, findings, and conclusions or recommendations expressed in these papers and articles are strictly those of the author(s). They do not necessarily reflect the views of the JPS or Editorial Board or the Publishers. The editors of JPS have the right to edit or to alter all contributions without changing content. Journal of Political Science is currently indexed by **EBSCO**, **Ulrich's Directory** and **Turkish Index of Social Sciences and Humanities** (TR Dizin ULAKBİM).

Takdim

2013'ten beri yayınlanan Siyasal Bilimler Dergisi'nin yeni sayısını sizlerle buluşturmanın mutluluğu içindeyiz. Dergimizin bu sayısında 11 makale ve bir de kitap incelemesi yer alıyor.

Siyasal Bilimler Dergisi kurulduğundan bu yana siyaset bilimi, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler ve yerel yönetimler alanına odaklanarak çok disiplinli bir yaklaşıma ve disiplinler arası diyaloga özel önem veriyor. Yeni sayımızda da uluslararası ilişkiler, siyaset felsefesi, siyasi ideolojiler, yerel yönetimler ve kamu yönetimi alanlarından 11 makaleyi okurlarımızla buluşturuyoruz. Takdimimize uluslararası ilişkiler alanından biri eskiye yeni perspektiften bakan diğeri ise yepyeni bir olguya yönelik siyasaları anlamlandırmaya çalışan iki makale ile başlıyoruz. Sula makalesinde kısıtlı yaklaşımlarla açıklanagelen Atatürk dönemi dış politikasını “İngiliz Okulu” kuramının sunduğu perspektifle tekrar ele alıyor. Atatürk'ün Türkiye'nin Avrupa uluslararası toplumundaki konumunu pekiştirecek bir strateji izlediğini iddia eden yazar bu iddiasını birincil kaynaklara başvurarak savunuyor. Eldem'in makalesi ise iletişim teknolojilerinin baş döndürücü hızıyla yeni bir güvenlik sahası haline gelen siberalan güvenliğine odaklanıyor. BM Genel Kurulu'nda siber güvenliğin siyasi, askeri, mali ve insani boyutlarıyla ilgili yürütülen müzakereleri ve kararları inceleyen bu makale, BM'nin siberalan güvenliği regülasyonu hakkında tematik ve bütüncül bir analiz sunuyor.

Baykan ve Kocağa makalesinde yerel seçimlerde adaylık mücadelelerinde parti değiştirme olgusunu niceliksel ve niteliksel yöntemler kullanarak analiz ediyor. Nicel verilerle yerel siyasette parti değiştirme olgusunun oldukça yaygın görüldüğünü ve bu olgunun belli başlı örüntülerini ortaya koyan makale, örüntülerden sapan vakaları ise Bourdieu sosyolojisi ve siyasal partiler literatürünün kavramsal araçlarıyla anlamlandırmaya çalışıyor. Birçok bulgunun yanında Türkiye yerel siyasetinde ulusal siyasi partilerin merkezi rolünü teyit eden makale Yıldırım'ın Türkiye'de merkezîyetçi yönetimin kuruluşunun izini süren makalesine de uygun bir yol veriyor. Yıldırım makalesinde Türkiye'de merkezîyetçilik fikrinin Osmanlı idarî sisteminden devralınan Fransız modelini kopyalamaktan ya da devam ettirmekten öte Cumhuriyet idaresinin Batılılaşma, ulus-devlet ve şehirleşme alanındaki kaygılarıyla savunulduğunu iddia ediyor. Yıldırım bu iddiası için 1928-1930 yılları arasında İdare Mecmuası'nda (İM) yayımlanmış erken Cumhuriyet devri elitlerinin makalelerini inceliyor. Yerellik ve merkezîyetçilik tartışmasına bir diğer katkı da Haktankaçmaz'ın Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi kararları üzerinden Türkiye'de yerel demokrasiyi incelediği makalesiyle geliyor. Türkiye'ye yönelik izleme faaliyetlerini ve kabul edilen metinleri diğer üye ülkelere yönelik olanlarla karşılaştırmalı şekilde analiz eden makale Kongre'nin Türkiye'de yerel demokrasiye bakışını ortaya koyuyor. Oğuz'un makalesi ise ulusaltı siyasetin dönüştürücü gücüne odaklanıyor. Meksika'da yetmiş yıllık PRI iktidarına 2000 yılında son veren PAN'ın iktidarı elde etme sürecine odaklanan makale ulusaltı yönetsel birimlerdeki başarıdan ulusal düzeydeki başarıya ulaşma mekanizmasını vaka analiziyle detaylandırıyor.

Cengiz makalesinde Türkiye'deki merkez sağda devlet, siyaset ve hizmet ilişkisine odaklanıyor. Türkiye'deki merkez sağ siyasetin pre-modern ve modern öncüllerini incelemeyi amaçlayan

makale bu ikili arasındaki çelişkileri de ortaya koymayı hedefliyor. Bir diğer makalede ise Yıldırım, Avrupa siyasetinde yeni dönemde sosyal demokrasinin alabileceği rolü analiz etmeyi amaçlıyor. Sosyal demokrasi düşüncesinin tarihsel süreçte geçirdiği kritik dönemler ve ülke örnekleri üzerinden gelişiminin incelendiği makalede Yıldırım sosyal demokrasinin yeniden yükselişe geçmesi için tarihsel köklerindeki gibi temsil edilmeyen geniş halk kitleleriyle temas kurması gerekliliğini vurguluyor.

Sezenler ve Sadrazam makalesinde çeşitli toplumsal grupların davranışsal etkileşim içerisinde kendi tercihlerini nasıl belirlediği ve kamu politikalarına dönüştürdüğünü açıklamaya çalışan politik çoğulculuk kuramını analiz ediyor. Politik çoğulculuğun çok farklı çıkarlara sahip çeşitli toplumsal grupların bir arada yaşayabilme koşullarını hazırlamak için ciddi açılımlar sağladığını belirten makale iktidar, egemenlik gibi toplumsal olguların doğasının nötr olarak kabul edilmesinin somutu açıklamaya ilişkin savlarında yetersizliklere yol açtığını iddia ediyor. Ünlü ise makalesinde Arendt ve Rancière'in politik düşüncelerine odaklanıyor. Arendt ve Rancière'in politik düşünceleri arasındaki gerilimi ortaya çıkaracak bir diyalog içinde okuma denemesine giren makale bu denemenin çağdaş politika kuramı açısından anlamına dikkat çekiyor. Sayımızın son makalesinde ise Baltacı kavramsal bir çalışmayla karşımıza çıkıyor. Kültürel farklılıklar açısından güç ve hoşgörü hatasını inceleyen makalede hoşgörü hatasına düşme eğiliminin kültürel özelliklere, değer ve normlara göre değişkenlik gösterdiği bulgulanıyor.

Mart 2021 sayısında yer alan çalışmaların sosyal bilimler alanını farklı açılardan zenginleştireceğini temenni ediyor ve Siyasal Bilimler Dergisi olarak bu sayıya katkıda bulunan tüm yazar ve hakemlere teşekkür ediyoruz.

Ali Arı, Elif Topal Demiroğlu, Koray Kaplıca, Hakan Mehmetçik

İçindekiler / Contents

TakdimIV

RESEARCH ARTICLES / ARAŞTIRMA MAKALELERİ

Turkish Foreign Policy in the Early Republican Period: An 'International Society' Approach
Türkiye'nin Erken-Cumhuriyet Dönemi Dış politikası: Bir 'Uluslararası Toplum' Yaklaşımı
İsmail Erkam SULA 1

Birleşmiş Milletler Sistemi ve Küresel Siberalan Güvenliği Regülasyonu
The United Nations System and the Regulation of Global Cyberspace Security
Tuba ELDEM 17

Türkiye'de Yerel Seçimler için Adaylık Mücadelelerinde Parti Değişirme Olgusu:
Niceliksel ve Niteliksel Çözümlemeyi Bir Araya Getirmek
Party Switching in Struggles Over Candidacy in Turkish Local Elections: Bringing
Quantitative and Qualitative Analysis Together
Toyyar Sinan BAYKAN, Osman KOCAAGA 46

Türkiye'de Merkezîyetçi Yönetimin Kuruluşunda Fikri Temeller: İdare Mecmuası Deneyimi
Intellectual Basis of Establishing Centralized Governance in Turkey: Experience of
Administration Review (İdare Mecmuası)
Galip Emre YILDIRIM 76

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Kararlarında Türkiye'de Yerel
Demokrasi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri
Local Democracy in Turkey in the Decisions of the Congress of Local and Regional
Authorities of the Council of Europe: Challenges and Suggestions
Mehmet İlker HAKTANKAÇMAZ 105

Rekabetçi Otoriter Rejimlerde Ulusaltı Seçimlerin ve Ulusaltı Siyasetin Önemi:
Meksika'dan PAN Örneği
The Importance of Subnational Elections and Subnational Politics in Competitive
Authoritarian Regimes: The Case of PAN from Mexico
Mustafa Cem OĞUZ 135

Türkiye'deki Merkez Sağda Devlet, Siyaset ve Hizmet İlişkisi State, Politics, and Service Relationship in the Center-Right in Turkey Fatih Çağatay CENGİZ	156
Sosyal Demokrasinin Yükselişi ve Düşüşü: Neoliberal Dönemde Sosyal Demokrasi Mümkün Mü? The Rise and Fall of Social Democracy: Is Social Democracy Possible in the Neoliberal Age? Yavuz YILDIRIM	175
Arendt ve Rancière'in Politik Düşünceleri Arasındaki Gerilim The Tension Between Arendt's and Rancière's Political Thoughts Seval ÜNLÜ	199
Politik Çoğulculuk ve Devlet Political Pluralism and The State Canan SEZENLER, Ejdan SADRAZAM	219
Kültürel Farklılıklar Açısından Güç ve Hoşgörü Hatası: Değerler ve Normlar Çerçevesinde Kavramsal Bir Çalışma Power and Leniency Error with Regard to Cultural Differences: A Conceptual Study within the Framework of Values and Norms Adem BALTACI	246
Serhat Orakçı, Türkiye <i>Afrika İlişkileri: Tarihi Süreç, Yaklaşımlar ve Beklentiler</i> , İstanbul: Pelikan Basım, 2018, 261 s. Gözde SÖĞÜTLÜ	259

Turkish Foreign Policy in the Early Republican Period: An ‘International Society’ Approach

Türkiye’nin Erken Cumhuriyet Dönemi Dış Politikası: Bir ‘Uluslararası Toplum’ Yaklaşımı

İsmail Erkam SULA* 

Abstract

This article presents a theoretical account of Turkish foreign policy in the early Republican Period (1919-1938). It utilizes the international society approach of the English School theory to explain the main principles of Turkish foreign policy. The theory merges the study of international relations with history and provides a useful framework to analyze transformation of international politics. In the literature, Turkish foreign policy in the early Republican Period has usually been studied in a descriptive manner with reference to Atatürk’s vision. There are a limited number of theoretical studies that integrate IR theories with the study of the history of Turkish foreign policy. This article contributes to this emerging literature. It claims that a significant aim of Atatürk’s foreign policy was to get the new republic recognized as part of the international society to put the country under the ‘protective’ framework of the contemporary standards of international law. Turkey aimed at having peace, getting international recognition, establishing multi-lateral alliances, achieving full-independence and modernization which were closely associated with consolidating Turkey’s position in the European international society. This consolidation was expected to make the new Turkish Republic an equal member of the society. As such, the article claims that Atatürk followed a strategy that would consolidate Turkey’s position in the European international society so that the country is approached on equal-terms on the principles of international law including but not limited to sovereign-equality and non-intervention. The article relies on primary sources and a qualitative analysis of and excerpts from Atatürk’s speeches to crystallize this claim.

Keywords: Mustafa Kemal Atatürk, Turkish Foreign Policy, International Society, Turkey, English School

Öz

Bu makale erken Cumhuriyet Dönemi (1919-1938) Türk dış politikasının teorik bir anlatımını sunmaktadır. Atatürk’ün dış politika stratejisinin temel ilkelerini açıklamak için ‘Uluslararası Toplum Yaklaşımı’ olarak da adlandırılan, uluslararası ilişkilerde ‘İngiliz Okulu’ kuramını kullanmaktadır. Bu kuram uluslararası ilişkiler çalışmalarını tarih ile birleştirerek uluslararası politikanın dönüşümünün incelenmesine yardımcı olabilecek kullanışlı bir çerçeve sağlamaktadır. Literatürde erken Cumhuriyet Dönemi Türk dış politikası, genellikle Atatürk’ün vizyonuna atıf verilerek, betimsel bir şekilde

* Ankara Yıldırım Beyazıt University, E-mail: iesula@ybu.edu.tr, Orcid: 0000-0001-6011-4032

incelenmiştir. Uluslararası İlişkiler kuramlarını Türk dış politika tarihi çalışmalarıyla bütünleştiren analitik çalışmaların sayısı ise oldukça sınırlıdır. Bu makale geliştirmekte olan bu yazına ampirik bir katkıda bulunmayı hedeflemektedir. Makale Atatürk'ün dış politikasının önemli bir amacının, yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin uluslararası toplumun bir parçası olarak tanınmasını sağlamak ve ülkeyi çağdaş uluslararası hukuk standartlarının 'koruyucu' çerçevesi altına sokmak olduğunu iddia etmektedir. Türkiye, o dönemde Avrupa uluslararası toplumundaki konumunu sağlamlaştırmakla yakından ilişkili olarak gördüğü, barışı ve uluslararası tanınırlığını temin etmek, çok taraflı ittifaklar kurmak, tam bağımsızlığı ve modernizasyonu sağlamak hedeflerine yönelmiştir. Avrupa uluslararası toplumundaki konumun güçlendirilmesinin, yeni Türkiye Cumhuriyeti'ni bu toplumun eşit bir üyesi yapması beklenmiştir. Böylelikle makale, Atatürk'ün Türkiye'nin Avrupa uluslararası toplumundaki konumunu pekiştirecek bir strateji izlediğini, ülkeye egemen eşitlik ve müdahale etmeme dahil ancak bunlarla sınırlı olmamak üzere çeşitli uluslararası hukuk ilkelerinde eşit şartlarda yaklaşılmasını temin edecek bir strateji izlediğini iddia etmektedir. Makale, Atatürk'ün dönemin uluslararası hukukunu benimseyen dış politika stratejisinin bir değerlendirmesini sunarken makaledeki iddiaları desteklemek için birincil kaynaklara başvurmaktadır. Atatürk'ün konuşmalarının nitel bir incelemesini yapmakta ve konuşmalardan çeşitli alıntılar sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mustafa Kemal Atatürk, Türk Dış Politikası, İngiliz Okulu, Türkiye, Uluslararası Toplum

1. Introduction

This research is based on a theoretical analysis of Turkish foreign policy (TFP) during the War of Independence and the subsequent era (1919-1939). Utilizing the International Society approach of the English School theory, the article analyzes Atatürk's strategy to have the new Republic of Turkey recognized as part of the European 'international society'.

The English School theory claims that states establish international societies based on shared values and common goals. States then abide by these values and goals in their conduct of foreign policy. When recognized as a member of the 'society', a state enters a framework of shared legal principles including but not limited to sovereign equality, non-intervention and/or peaceful resolution of disputes. Utilizing the English School perspective, this article claims that one of the major aims of TFP under Atatürk was to consolidate Turkey's position in the 'society' so that it is approached on equal terms with other members of the international society. In his speeches, Atatürk frequently refers to common values, qualities, and contemporary standards that the Turkey shares with the then international society.

The following parts answer two interrelated sets of theoretical and empirical questions. Theoretical questions deal mainly with the definition of the 'international society': How is an international society constructed and how does it differ from the 'international system'? What were the main principles of the European international society of the period? Which actors define the main principles of the international society? On the other hand, the empirical questions address the historical developments of the period: What were the conditions of the era? How did Atatürk frame Turkey's foreign policy strategy in relation to the contemporary international society? What were the strategies of the Ankara Government to get recognized by the international society?

The article relies on primary sources and presents evidence from Atatürk's speeches. Examples from different speeches clarify how Atatürk perceived the European international society at that period and which strategies he used to integrate Turkey to the society. The first part of the article answers the theoretical questions by explaining the main assumptions of the English School theory. This part also presents an account on the evolution of the international society approach from the eighteenth to the twentieth century. The second part of the article analyzes Atatürk's foreign policy vision while answering the empirical set of questions. In doing so, it provides a theory-informed understanding of TFP in the early Republican Period.

2. The English School and "International Society"

Scholars of International Relations (IR) generally refer to an anarchical international system of states meaning that there is no overall authority, universal sovereign, or a world government that control, define and sanction inter-state relations. Many studies of IR regard states as unitary actors acting under anarchy with an aim to increase national interest and security and to ensure their political survival. Under an anarchical international system, states are frequently defined as self-interested organisms acting to increase their national interest through power politics. (Sterling-Folker, 2006, p. 304). The English School Theory or the International Society approach (Dunne, 1998) is one of these theories that build its propositions on the international anarchy assumption.¹

The proponents of the English School claim that certain 'institutions' such as war, balance of power, sovereign-equality, and non-intervention are established through inter-state relations, which mitigate the impact of anarchy and serve the maintenance of order in the international system. (Griffiths, Roach, & Solomon, 2009, p. 211; See also, Butterfield & Wight, 1966; Bull & Watson, 1984; Watson, 1992; Buzan, 2014). States, through wars and diplomacy, have historically developed common norms and values which they seek to abide by in their relations. This proposition is built on Grotius' argument that international law could mitigate the effects of anarchy, if states establish an order based on shared legal principles. Although the international system is anarchic and power politics is central to this system, states build 'societies' based on shared values and common interest. The members of the international society achieve order in their relations under the anarchical international system through established customary behavior and the codification of shared values. (Sterling-Folker, 2006, p. 305).

Studies that utilize this theory widely apply historical analysis to understand the establishment of an international society and analyze the relationship between the members and non-members of that society. Hence, the theory adopts a methodology involving a historical sociology of state systems. With reference to international history, the theory asks two main questions: (1) How do international societies come into being? (2) How to differentiate international society from

1 Hedley Bull's book *The Anarchical Society: A study of order in world politics* is assumed to be one of the seminal works of the theory. Bull, in the introduction, mentions that the book aims to propose ways to maintain order in an anarchic international system. See (Bull, 1977).

the international system? (Sterling-Folker, 2006, pp. 305–306). The proponents of the theory investigated the establishment and evolution of the European international society after the Westphalia treaty based on shared principles including sovereign-equality, non-intervention, and balance of power. They focused on the society's basic norms (the standards of civilization) and its relations with the 'others', non-European states.

One of the key figures in the English School theory, Hedley Bull states that there were three traditional understandings of international relations: (1) Hobbesian tradition that understands international relations through an analysis of 'war', (2) Kantian tradition searching for the potential of establishing a 'community of mankind' and (3) Grotian tradition that focuses on the evolution of international society (Bull, 1977, p. 23). Observing these three traditions the English School theory developed three key concepts: international system, international society and the world system (Buzan, 2004, p. 7; Little, 1995, pp. 15–16; Buzan, 2014).

'International system' refers to the traditional Hobbesian/Machiavellian/ Realist IR understanding that takes nation-states as major actors struggling for power under an anarchical international system. (Bull, 1977, p. 23) States as the unitary actors of this system interact with each other and affect each other's actions. Since the system is anarchic, states act in a national interest-based self-help system.

'International society' is developed with reference to Grotius' (internationalist) understanding of international law. (Buzan, 2004, p. 7). The argument here is that states form societies based on shared interest and rules of conduct. They establish institutions and norms to mitigate the impact of systemic anarchy and to achieve order. Bull states that "as against the Hobbesian tradition, the Grotians contend that states are not engaged in simple struggle, like gladiators in an arena, but are limited in their conflicts with one another by common rules and institutions" (Bull, 1977, p. 25). This concept has been the major area of study in the English School tradition (Buzan 2014; See also Demirel 2017).

'World Society' is inspired from Kantian (universalist) normative understanding of progress in international relations. It "takes individuals, non-state organizations and ultimately the global population as a whole as the focus of global societal identities and arrangements and puts transcendence of the states-system at the center of IR theory" (Buzan, 2004, p. 7). It is a revolutionary approach to the traditional inter-state, anarchic and systemic understanding of IR. The Kantian understanding "takes the essential nature of international politics to lie not in conflict among states, as on the Hobbesian view, but in the trans-national social bonds that link the individual human beings who are the subjects or citizens of states" (Bull, 1977, p. 24). The concept is proposed as an alternative understanding to the international system (Bull, 1977, pp. 24–25; Buzan, 2004, pp. 7–8).

Among these three key concepts, this study takes the concept of *international society*. The English School theory, as it is explained by Buzan (2004, p. 1), understands international system via a societal understanding. The proponents of the English School have generally studied

the emergence and development of the modern European international society. International relations, as it is argued, resembles the social life in which individuals both form the society and get influenced by it. If the units within the society “share a common identity (a religion, a system of governance, a language), or even just a common set of rules or norms (...), then these inter-subjective understandings not only condition their behavior but also define the boundaries of a social system” (Buzan, 2004, p. 8). Hence, to understand and explain the emergence of those societies, one needs to analyze the existing institutions and norms to clarify the boundaries and members of those societies. At this point, historical and sociological analysis are used to analyze the inter-state relations in a given period to explain the existing inter-state societies in the international system.

The English School scholars have endeavored to develop both an analytical and a normative theory.² It is analytical in terms of defining the key characteristics and dynamics of inter-state relations, and in terms of analyzing how states affect and get affected by the international system. It is normative since it prescribes ways to overcome anarchy and achieve order in that system.³ Although the English School studies the emergence of international societies, they do not adhere a positive connotation to it. Having a society might not always be a normatively positive development. According to Luard (1976, p. 340), “a society may be closely knit yet marked by frequent conflict” (cited in Buzan, 2004, p. 15). For instance, ‘war’ was an important institution in the Westphalian European international society. As Buzan (2004, p. 15) exemplifies “many human societies have ritualized and institutionalized both intense violence (rituals of sacrifice, warrior cultures) and huge degrees of inequality (slavery; ethnic, religious, caste and gender discrimination)” (Buzan, 2004, p. 15).

An additional example to this argument might be that the members of the European international society were not eager to extend their society to include new members and were not always benevolent towards those that were not members of their societies; those that do not share the standards of civilization. Bellamy (2004, p. 214) argues that the “interaction between European international society and non-European societies did not automatically produce the expansion of this society”. The main principles of the European international society emerged in the fifteenth century and then have become gradually institutionalized and expanded to non-European regions in the following centuries (Yurdusev, 2009, p. 71). The European states were not benevolent towards the non-European states. Instead, they were ambivalent towards those states that do not meet their standards of civilization (Suzuki, 2004, pp. 115–144). For instance, the non-intervention principle was not applied to the Ottoman Empire, because it was not recognized as member of the International Society. The Ottoman Empire had a rich, complex, and long-standing relationship with European states. However, it “did not take part in this system

2 Some ES scholars might disagree with this ‘normative theory’ argument. The three concepts are argued to be “analytical concept designed to capture the material and social structures of the international system.” Thus, it is defined not as a “normative theory but a theory of norms”. See (Buzan, 2004, p. 14; Buzan & Little, 2000).

3 It asks questions including “how do we lead the good life” and “how is progress possible in international society”. (Buzan, 2004, p. 14).

in the beginning and it officially became a member only with the Treaty of Paris of 1856 ... The membership of the Empire was disputable even after the Paris Treaty” (Yurdusev, 2009, p. 71). Hence the shared principles of the European society were not applied to the Ottoman Empire.

3. The Emergence of European International Society

A classical and central assumption of the English School theory is that the current international society has evolved out of the developments in Europe (Buzan, 2004, p. 241).⁴ The eighteenth century can be taken as a “benchmark” to study the emergence and the development of the European international society. While analyzing international societies, the English School scholars studied the existing primary institutions in Europe. In fact, the Westphalian system remained as an antecedent of the modern international society. In the nineteenth century, international society was regarded as European so that states that fail to meet the European standards of civilization – which were defined by the Europeans themselves – were not admitted as a member of the community. Bull (1977, p. 32) argues that these ‘standards of civilization’ was a test which “Turkey was the first to pass when under Article VIII of the Treaty of Paris of 1856 she was admitted to the public law and concert of Europe”. The members of the international society were all expected to be “a particular kind of political entity called ‘states’ ... entities that do not satisfy the criterion cannot be members” (Bull, 1977, p. 33).

Some fundamental characteristics of the European international society stemmed from this ‘state’ criteria. As Bull (1977, p. 33) points out, the idea that all member states should have equal rights, that their responsibilities “are reciprocal, that the rules and institutions of international society derive from their consent, and the idea that political entities such as Oriental kingdoms, Islamic emirates or African chieftaincies should be excluded from membership” all stem from this criterion. Nationalism had become another important defining element of the nineteenth century European society. The legitimacy of any regime in international society was not defined according to dynastic relationship anymore. Likewise, the source of legitimacy did not come from the god, natural law, or the natural rights of the rulers anymore. Instead, legitimacy had started to be defined with reference to the rights of nation, people, or with popular support. Discussions have shown that some of the primary institutions have also been replaced by others in this process. Sovereignty, war, and international law have been redefined in the following decades. By the end of the nineteenth century some of the eighteenth-century institutions were left behind. As Buzan (2004, p. 242) points out institutions like “nationalism, equality of people, self-determination, popular sovereignty, the market, multilateralism...” were taken on board instead of some eighteenth-century institutions. Theorists of international society have focused on international law rather than natural law to identify the ‘rules of conduct’ that regulated inter-state/intra-society relations. Rather than focusing on what states should do, they have focused

4 Because the assumptions of the theory are widely built on the experience of Europe and European states, the English School has been criticized for being Eurocentric (Kayaoglu, 2010; Kuru, 2016; Linklater, 2010; Ruacan, 2018; Suzuki, Zhang, & Joel, 2016).

on what they have done and been doing. Thus, treaties and the customary law became critical in defining international society. Institutions that reflect inter-state “co-operation” were analyzed as the expressions of the international society (Bull, 1977, pp. 33–35).

In the twentieth century, scholars of the English School observed that the World Wars strengthened the Hobbesian interpretation of international relations. Besides, the international society has no longer been limited to Europe (Bull, 1977, p. 36). The international society was no longer regarded as European since the European society expanded to the global system. However, the doctrine first expressed by Scottish Lawyer James Lorimer in the 1880s remained as an important element in defining the nations of the world. Lorimer divided the mankind into three categories: the members of the international society mainly in Europe and Asia ‘civilized humanity’, the partially recognized countries in Asia ‘barbarous humanity’, and the rest that were not entitled for recognition ‘savage humanity’ (Bull, 1977, pp. 36–37).

The League of Nations and the United Nations were interpreted as the major institutions of the international society since their role were central to the maintenance of international order. The First World War and the emergent Wilsonian principles became important defining elements of the world-wide international society. Thus, by the end of the nineteenth century and beginning of the twentieth century, emphasis on international institutions, the principles of self-determination, and popular sovereignty increased. The nineteenth century nationalism consolidated. Besides, especially with the impact of the First World War and Wilsonian principles, ‘war’, a major institution of eighteenth and nineteenth century European international society, was downgraded (Bull, 1977, pp. 38–39). Emphasis on the maintenance of peace through international organizations (the League of Nations) became an important institution of the international society.

4. Turkish Foreign Policy during the Atatürk Era (1919-1938)

The Republic of Turkey was founded on the ashes of the Ottoman Empire, which endured for several centuries through rigorous diplomacy and balance of power. Atatürk, the founding leader of the Turkish state and nation, played a primary role in the initiation and success of the Turkish National War of Independence, and the following consolidation period. In addition to defining the basic political principles of the Republic, Atatürk also defined the “structural determinants” of TFP (Aydın, 1999). These structural determinants still affect the foreign policy behavior of the country. Atatürk was mainly concerned with the country’s unity, sovereignty, and independence. After the establishment of the republic, his emphasis on preserving the status-quo and peace aimed to protect the country from prolonged war and maintain the country’s stability. Aydın (1999, p. 159) defines the new Republic as follows:

The new Turkey was not an empire, but a relatively small nation-state; not an autocracy or theocracy, but a parliamentary democracy; not a state founded on expansionist principles, but a nation dedicated to the existing status quo; not a multinational, multiracial, and multi religious

state, but an almost 'homogeneous' society. Her aims were not to create and expand an empire, but to build and perpetuate a strong, stable nation within the boundaries of its homeland.

Atatürk aimed at establishing a state that would be a member of the civilized humanity (aforementioned), that respects the main principles of contemporary international law and the sovereign equality of states, confines itself to the preservation of the status-quo (of course, after assuming the territories defined in the *Misak-i Milli* – the National Pact), and participates as a member of the existing international organizations (Bilge-Criss, 2008, pp. 114–115). This direction was followed to become a member of the European international society and act with respect to the framework of its institutions. To elaborate on this argument the following parts analyze the major international developments in the period between 1919-1938, major characteristics of Atatürk's foreign policy, and main aims of his foreign policy definition with reference to Atatürk's speeches.

4.1. Major political developments in the period

The First World War had devastating effects on both Europe and other parties that took part in the war. The battling parties faced serious economic repercussions (especially Germany) and social turmoil (especially Russia). Britain, and France aimed at making peace agreements with the defeated powers (Austria, Ottoman Empire, Germany), and the USA entered diplomatic maneuvers to establish international peace through the League of Nations. However, the peace agreements that ended the war, together with the economic and political crisis in the defeated countries, had already started to create some revisionist tendencies in the defeated countries. As Gönübol and Kürkçü (2010, pp. 3-5) argue, the interwar period, rather than being a period of peace, had become a period of instability that led the revisionist and anti-revisionist powers into the Second World War.

In the early years of the War of Independence, Atatürk's aim was to mobilize military and political forces to establish a new independent republic. In 1919, he initiated his attempts with the congresses in Erzurum and Sivas through which the National Pact had been conceptualized and defined. The National Pact defined the borders of the new republic that would emerge from the ashes of the Ottoman Empire. The rigorous wording of the pact included several references to the existing international norms and several references to the right of the self-determination of people in different districts such as Kars, Ardahan and Batum and West Thrace (See Türk Tarih Kurumu [Turkish Historical Society], 1920). By April 1920, after the occupation of Istanbul by the Entente powers and the dissolution of the Istanbul government, the political movement that was led by Atatürk in Anatolia declared the establishment of the Turkish Grand National Assembly (*Türkiye Büyük Millet Meclisi*, TBMM) (see Ataturk, 1920a). The National Assembly resembled the political identity of the Anatolian movement and served as the foundation of the new Republic of Turkey (Gönübol & Kürkçü, 2010, pp. 5–7).

The Turkish War of Independence intensified in the period between 1920 and 1922. The Anatolian movement increased its political significance after several victories and treaties in the East against Armenia (ended with the *Gümrü* peace Treaty 1920), in the South against France (Ankara Treaty 1921), and in the West against Greece (ended by September 1922). Atatürk claimed that the İstanbul government did not represent the Turkish nation and the conditions of the Sevres Treaty (signed by Istanbul government in 1920) were not acceptable. The military victories of the Anatolian movement led by the Grand National Assembly increased its diplomatic significance that led the Entente powers to summon its representatives to the London Conference in 1921. The London conference resembles the diplomatic recognition of the Anatolian movement and, arguably, signaled the entrance of the New Republic of Turkey in the post-First World War European international society. The following two years (1922-1923) had been significant for the political and diplomatic accomplishments of the Anatolian movement. After the Mudanya Armistice in 1922, which ended the military aspect of the War of Independence, the representatives of the Turkish Grand National Assembly were summoned to a peace conference in Lausanne that resulted in the Lausanne Peace Treaty in 1923. The Lausanne Treaty, to a great extent recognized the National Pact and could be regarded as one of the major accomplishments of Atatürk's movement (Gönlübol & Kürkçü, 2010, pp. 6–11; Sönmezoğlu, 2008, pp. 147–151).

The early years of the post-War period included a series of rapid political and social reforms (including the abolition of the Sultanate and the Caliphate) and the transition towards the republican regime. In October 1923, TBMM declared the beginning of the Republic of Turkish Republican period. In the international realm, the new republic had dealt with the remaining disputes from the Lausanne Treaty (Including the status of Mosul, the Syrian border, War debts issue with France, Capitulations, and the population exchange issue with Greece).⁵ By 1930s Turkey have solved most of its First World War disputes and was ready to be more actively involved in international diplomatic activities. The new Republic started to engage in cooperative relations with the members of the international society. The country became a member of the League of Nations in 1932 which also included major European powers like France and Europe. Turkey also engaged in cooperative relationship with Greece which had traditionally been an ally of Turkey's ex-enemies (Bilge-Criss, 2008, pp. 95–112; Gönlübol & Kürkçü, 2010, pp. 10–13).

The newly emerging revisionist tendencies in Italy and Germany increased the tensions in the European continent. These tensions intensified Turkey's integration with the international community. The Italian attack on Ethiopia, have led Turkey and Britain to concern about the status of the Eastern Mediterranean region. Turkey and Britain entered an alliance with the 1936 Mediterranean Pact. In the Middle East, Turkey initiated an alliance with Iran, Afghanistan, and Iraq in 1937 (Sadabad Pact). Turkey also solved its disputes on the straits. Whereas the ultra-nationalist tendencies increased in Europe, and different blocks between great powers started

5 The solution of the Mosul dispute between Turkey and Britain is an important point for the English School approach. Turkey accepted the League of Nations decision to put Mosul under the British mandate. It could be understood as Turkey's eagerness to accept the order maintaining role of the league and a sacrifice in its path to become a member of the International society.

to emerge, the young Republic of Turkey lost its founding father Mustafa Kemal Atatürk (Bilge-Criss, 2008, p. 7).

4.2. The main characteristics of Atatürk's foreign policy

Both during the War of Independence and afterwards, Atatürk rigorously followed international realities. One might argue that he was well-informed about the post-First World War emerging international society, its values, and institutions, which were accepted as key elements in maintaining peace. The consolidated impact of nationalism (mentioned above), the emergent self-determination principles, and the emphasis on the maintenance of peace were among the international institutions of the period which Atatürk applied in his conduct of foreign policy. This is apparent in his opening speech of the Erzurum Congress in July 1919 (Atatürk, 1919a, 1919b). For instance, he refers to the Istanbul Government's "lack of popular support" and its "ignorance of national conscience" which were key elements of international legitimacy in Europe since the nineteenth century. In a way, he de-legitimized the Istanbul government through specific emphasis on nationalism and self-determination. Achieving public support was an important element of Atatürk political movement since he knew that it would lead to international diplomatic recognition. That is possibly why the first steps Atatürk took was to summon congresses of representatives in Erzurum and Sivas. Atatürk also called the parliamentarians of the Istanbul Government, which was dissolved by the Entente powers in 1920 (Atatürk, 1920b).

Leaders of the National Struggle defined the boundaries of the new republic at the beginning of the resistance movement through the National Pact and stick with it without following ideas of Pan-Islamism or Pan-Turkism, which Atatürk regarded as idealistic or unrealistic (Korkmaz, 2019). When asked about Turkey's participation in the London Conference, Atatürk refers to the National Pact which he presented as a legal document determining the borders of the new country therefore a necessary condition for peace. He stated that Turkey will fight for the National Pact, "this is an important condition for the establishment of peace" (Atatürk, 2006c). Atatürk also stated that Turkey is happy to be invited to the London Conference but, he adds, Turkey will see what the real intention of Entente powers is. In 1922, when asked about Turkey's conditions for peace, Atatürk responds again with reference to the National Pact, but this time also adds the Ankara Treaty (1922) signed between Turkey and France. He says there can be peace only if the entente powers respect the borders of the Turkey set by the National Pact and the agreement Turkey reached with France (Atatürk, 2006k). Atatürk was aware of Turkey's capabilities since, as Aydın explains, "it had no desire for territorial conquest and had no power to do so even if it had desired it" (Aydın, 1999, p. 156). Turkey's main goal was set to meet common values and goals with the international society and to take part in the operation of the principles and practices of the then international society.

Atatürk frequently refers to Turkey's intention to achieve peace in foreign policy. The foreign policy of the Republic of Turkey was based on the principle of having "peaceful" relations within

the country and beyond the country's neighborhood.⁶ However, Atatürk also adds that 'peace' depends on the recognition of the sovereignty and unity of the country. He says that the Turkish nation fought its war for its unity and freedom. When a reporter asked Atatürk to send a message to the American nation, he calls the Americans to recognize and support Turkey's fight for freedom and unity (Atatürk, 2006f). So, Turkey welcomes any attempt at peace that respect the unity and freedom of the Turkish nation. He calls all entente powers to respect Turkey's fight and that Turkey will be sending envoy to the London Conference: "If the entente states desire to take on the Turkish issue respectfully and appropriately, TBMM will send an envoy with the intent that they find a committee having the real authority to represent the people and the country" (Atatürk, 2006l). He continues to refer to Turkey's independence, as a united country, that asks its counterparts for respecting the country's sovereignty. When a reporter asks about the impact of Turkey's participation in the London Conference on Turkey – Russian relations, he responds by restating the sovereign-equality principle. He says that Turkey's relations with Russia is a relationship between two sovereign and equal states and that Turkey acts for its own interest that is based on the national will and to establish peace (Atatürk, 2006l).

Atatürk frequently calls the world to recognize Turkey's fight for freedom and independence. He says that Turkish people are humble and peaceful in nature and would like to live as a sovereign and independent nation inside its borders. If one can reach a political solution, then military action is not desirable. "We never wanted to needlessly spill blood, the real mentality of our nation and the Turkish Grand National Assembly is like this. If the world civilization rightfully recognizes those responsible for the spill of blood, then there is no further need for atrocity." (Atatürk, 2006h). Talking to the *United Press* reporter, Atatürk adds, "America, Europe and the whole world civilization should know that, the Turkish Nation – like all civilized and competent nations-certainly decided to live under unconditional freedom and sovereignty. Any force intending to breach this legitimate right will forever remain an enemy of Turkey." (Atatürk, 2006k).

Atatürk intended to get the country accepted as a 'sovereign-equal' member of the international community, an institution of European international society. He understood that this recognition would come with a peace treaty that is to be established with the entente powers. He says "Our conditions are pretty clear and simple; we want an unconditional confirmation of our freedom... We will keep insisting on the return of all land remaining inside our national borders. Then, we expect that a fully sovereign Turkey lives in these lands, with no capitulations" (Atatürk, 2006g). The peace principle was formulated around to the preservation of the status-quo especially after the Lausanne Treaty. Thus, Atatürk followed a rigorously designed foreign policy approach to not become part of political and military conflicts. By the end of 1923, Atatürk started to refer to the country as the 'new Turkey'. When asked about the Lausanne Peace Conference he calls the entente powers to recognize the new country. The new Turkey is not the old Ottoman empire, they should not attempt to approach it with the way they did to the Ottoman Empire (Atatürk,

6 Gönülöbol and Kürkçü define nine characteristics of TFP in the period. (Gönülöbol & Kürkçü, 2010, pp. 9–22).

2006d). Atatürk calls for an 'equal' peace. He criticizes the entente powers, asking them to treat Turkey as part of modern civilized nations. He says that the entente powers put "conditions that would never be thought of for civilized nations and countries" (Atatürk, 2006j). He formulated a peaceful, active, and multi-dimensional foreign policy leading to several alliances in the Balkans, the Middle East and the Mediterranean. Furthermore, in the pre-Cold War context, the new Republic also had close ties with the Soviet Republic in the North (Gönlübol & Kürkçü, 2010, p. 24).

Another key characteristic of Atatürk's foreign policy, which also supports the argument that he aimed Turkey to become part of the European international society, was its Western direction. Atatürk expects the new Republic of Turkey to be recognized as equal to those of Europe. When a reporter from *Neue Freie Presse* asks Atatürk whether Turkey is an 'Eastern' or a 'Western' country he states that the Republic of Turkey is in essence the same with those of Europe and America. There might be some differences in shape but the essence of the 'republic' is the same (Atatürk, 2006i). In the following years, he refers to modernizing the country based on the standards of the west (Atatürk, 2006a), and to "move beyond the west" in terms of civilization and modernization (Atatürk, 2006e). The aim to reach the level of contemporary civilization remained a structural determinant of Atatürk's foreign policy. That level of civilization had been defined with reference to the European civilization (Arsan, 1961, p. 69; Gönlübol & Sar, 1997). Turkey entered a deep reform process to develop the sociopolitical structure of the country. As soon as the end of the National War of Independence, Turkey started to build close relations with the Western powers. This Western direction in domestic and foreign policies played a key role in the country's modernization attempts (Atatürk, 2006b).

In fact, the modernization attempts were a source of security for Turkey's international standing. Turkey as a modern nation-state would become an equal member of the international society as represented legitimately by popular public support. His all-inclusive definition of nationalism (subjective nationalism) also served this purpose (Keyman, 2008, pp. 155–162). According to this, not only those who were Turkish, but also those who considered themselves Turkish were part of the nation and society. To sum up, TFP aimed at peace, international recognition, establishing multi-lateral alliances, achieving full-independence, and modernization which were closely associated with consolidating Turkey's position in the European international society. This consolidation was expected to bring sovereign equality, non-intervention, and recognition to the new Republic in return.

5. Conclusion

The English School theory with its analysis on the nature of inter-state relations and its emphasis on historical sociological analysis stands as a useful perspective to understand International relations. Although there is no consensus over the exact definition of its key concepts including world society, international system, and international society one might find several definitions

of them in the literature. These concepts serve as organizing tools in a complex system of world politics. The theory also merges IR with history to make more sound analysis. Rather than focusing just on one aspect of the foreign policy making mechanism (like international law, the regime of a state, the leader) or solely providing a detailed historical analysis, the theory combines those elements under a holistic approach.

In the literature, TFP in the early Republican Period is usually studied in a descriptive manner and with reference to different aspects of Atatürk's vision. There are limited theoretical studies that integrate IR theories with the study of the history of TFP. This paper attempts to contribute to filling in this gap. Especially, as this paper argues, the English School theory provides opportunities for such attempt. The paper proposes a systematic assessment of Atatürk's speeches as a useful tool in this regard. Utilizing the English School approach, this paper analyzed the major developments of TFP under Atatürk.

To conclude, Atatürk's realist understanding of status-quo and strategic use of the National Pact; his references to the national conscience, popular support, and self-determination; his inclusive and broad definition of Turkish nationalism; emphasis on the rapid modernization of the country into a European nation-state; his references to Turkey's Western direction; and establishment of peaceful diplomatic relations were all instruments to make Turkey a diplomatically recognized member of the then European international society. The article claims that through following a scrupulous diplomatic strategy, Atatürk consolidated the status of the new Republic of Turkey as an equal and respected member of the international society.

References

- Arsan, N. (1961). *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, 3. Cilt [Speeches and Statements of Atatürk]*. Ankara: Divan Yayıncılık.
- Atatürk, M. K. (1919a). Erzurum Kongresi'ni Açarken [Opening the Erzurum Congress]. Retrieved February 10, 2021, from Atatürk Araştırma Merkezi website: <https://www.atam.gov.tr/ataturkun-soylev-ve-demecleri/erzurum-kongresini-acarken>
- Atatürk, M. K. (1919b). Sivas Kongresi'ni Açarken [Opening the Sivas Congress]. Retrieved February 10, 2021, from Atatürk Araştırma Merkezi website: <https://www.atam.gov.tr/ataturkun-soylev-ve-demecleri/sivas-kongresini-acarken>
- Atatürk, M. K. (1920a). Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanıyor [The Grand National Assembly of Turkey Convenes]. Retrieved February 10, 2021 from Atatürk Araştırma Merkezi website: <https://www.atam.gov.tr/nutuk/turkiye-buyuk-millet-meclisi-toplaniyor>.
- Atatürk, M. K. (1920b). Meclis'in Hangi Üyelerden Oluşacağı Hakkında [About The Members of The Assembly]. Retrieved from Atatürk Araştırma Merkezi website: <https://www.atam.gov.tr/ataturkun-soylev-ve-demecleri/meclisin-hangi-uyelerden-olusacagi-hakkinda>
- Atatürk, M. K. (2006a). Ankara Hukuk Fakültesi'nin Açılışında (5 Kasım 1925) [Opening of Ankara Faculty of Law]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: II [Speeches and Statements of Atatürk:II]* (5th ed., pp. 248–252). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.

- Atatürk, M. K. (2006b). İkinci Dönem Üçüncü Toplanma Yılı'nı Açarken [Opening the Second Term Third Meeting]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: I [Speeches and Statements of Atatürk:I]* (5th ed., pp. 355–361). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Atatürk, M. K. (2006c). Londra Konferansı Hakkında (Mart 1921) [About the London Conference (March 1921)]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: III [Speeches and Statements of Atatürk:III]* (5th ed., pp. 27–28). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Atatürk, M. K. (2006d). Lozan Sulh Konferansı (30. I. 1923) [Lusanne Peace Conference]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: III [Speeches and Statements of Atatürk:III]* (5th ed., pp. 81–82). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Atatürk, M. K. (2006e). Onuncu Yıl Söylevi (29 Ekim 1933) [Tenth Year Statement (29 October 1933)]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: II [Speeches and Statements of Atatürk:II]* (5th ed., pp. 318–319). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Atatürk, M. K. (2006f). Sakarya Muharebesine Hareketinden Bir Gün Evvel Amerikan Milletine Bir Mesaj İstenmesi Üzerine (Ağustos 1921) [Responding a Message Request to the American Nation One Day Before the Battle of Sakarya (August 1921)]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: III [Speeches and Statements of Atatürk:III]* (5th ed., pp. 35–36). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Atatürk, M. K. (2006g). Sulh Şartları, İç ve Dış Siyasî Meseleler (02. XI. 1922) [Peace Conditions, Domestic and Foreign Political Issues (02 November 1922)]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: III [Speeches and Statements of Atatürk:III]* (5th ed., pp. 70–72). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Atatürk, M. K. (2006h). Sulh Şartları (22. IX. 1922) [Peace Conditions (22 September 1922)]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: III [Speeches and Statements of Atatürk:III]* (5th ed., pp. 61–63). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Atatürk, M. K. (2006i). Türkiye'de Cumhuriyet vs Şarklılık, Garplılık Meselesi (27. IX. 1923) [The Republic in Turkey, Western or Eastern (27 September 1923)]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: III [Speeches and Statements of Atatürk:III]* (5th ed., pp. 86–88). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Atatürk, M. K. (2006j). Türkiye'nin İstedığı Sulh (1. II. 1923) [Turkey's Peace Desire (01 February 1923)]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: III [Speeches and Statements of Atatürk:III]* (5th ed., p. 83). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Atatürk, M. K. (2006k). Türkiye'nin Sulh Şartları Hakkında (24. X. 1922) [About Turkey's Conditions for Peace (24 October 1922)]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: III [Speeches and Statements of Atatürk:III]* (5th ed., pp. 69–70). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Atatürk, M. K. (2006l). Vaziyet-i Umumiye (6. II. 1921) [General Conditions (06 February 1921)]. In N. Arsan (Ed.), *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri: III [Speeches and Statements of Atatürk:III]* (5th ed., pp. 25–26). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Aydin, M. (1999). Determinants of Turkish foreign policy: historical framework and traditional inputs. *Middle Eastern Studies*, 35(4), 152–186. <https://doi.org/10.1080/002.632.09908701290>
- Bellamy, A. J. (Ed.). (2004). *International Society and its Critics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019.926.5208.001.0001>
- Bilge-Criss, N. (2008). *Atatürk's Legacy*. Ankara: Ministry of Culture and Tourism.
- Bull H. & Watson. A. (Ed.). (1984). *The Expansion of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society*. London: Macmillan Education UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-24028-9>
- Butterfield, H & Wight, M. (Ed.). (1966). *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Buzan, B. (2014). *An introduction to the English school of international relations: the societal approach*. Cambridge: Polity Press.
- Buzan, B. (2004). *From International to World Society?* Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO978.051.1616617>
- Buzan, B., & Little, R. (2000). *International systems in world history*. Oxford: Oxford University Press.
- Demirel, M. (2017). Hedley Bull Perspektifinden 'Uluslararası Toplum' Kavramsallaştırması ve Kurumları [Conceptualization and Institutions of 'International Community' from Hedley Bull's Perspective]. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3, 46-85.
- Dunne, T. (1998). *Inventing International Society*. London: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/978.023.0376137>
- Gönlübol, M., & Kürkçü, Ö. (2010). Atatürk Dönemi Türk Dış politikasına Genel Bir Bakış [An Overview of Atatürk Era Turkish Foreign Policy]. In B. Türkođan (Ed.), *Atatürk Dönemi Türk Dış Politikası [Turkish Foreign Policy in the Atatürk Era]* (pp. 451–473). Atatürk Araştırma Merkezi.
- Gönlübol, M., & Sar, C. (1997). *Atatürk Dönemi ve Türkiye'nin Dış Politikası (1919-1938)*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Griffiths, M., Roach, S. C., & Solomon, M. S. (2009). *Fifty key thinkers in International Relations* (2nd ed.). London: Routledge.
- Kayaoglu, T. (2010). Westphalian Eurocentrism in International Relations Theory. *International Studies Review*, 12(2), 193–217. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2010.00928.x>
- Keyman, F. (2008). Atatürk ve Dış Politika Vizyonu [Atatürk and his Foreign Policy Vision]. In H. Çakmak (Ed.), *Türk Dış Politikası 1919-2008 [Turkish Foreign Policy 1919-2008]* (pp. 155–162). Ankara: Barış Platin Kitap.
- Korkmaz, Z. (2019). *Kemal Atatürk Nutuk 1919-1927 (Bugünkü Dille) [Kemal Atatürk's Nutuk 1919-1927 (In Today's Language)]*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Kuru, D. (2016). Historicising Eurocentrism and anti-Eurocentrism in IR: A revisionist account of disciplinary self-reflexivity. *Review of International Studies*, 42(2), 351–376. <https://doi.org/10.1017/S026.021.0515000315>
- Linklater, A. (2010). The English School Conception of International Society: Reflections on Western and non-Western Perspectives. *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, 9, 1–14.
- Little, R. (1995). Neorealism and the English School: *European Journal of International Relations*, 1(1), 9–34. <https://doi.org/10.1177/135.406.6195001001002>
- Luard, E. (1976). *Types of International Society*. London: Macmillan.
- Ruacan, I. Z. (2018). Classical English School Theory and the Ottoman/Turk: Reimagining an Exclusionary Eurocentric Narrative. *Alternatives: Global, Local, Political*, 43(3), 157–172. <https://doi.org/10.1177/030.437.5419836061>
- Sönmezoğlu, F. (2008). 1923-1928 dönemi Türk Dış politikası [Turkish foreign policy in the 1923-1928 period]. In *Türk Dış Politikası 1919-2008 [Turkish Foreign Policy 1919-2008]* (pp. 147–151). Ankara: Barış Platin Kitap.
- Sterling-Folker, J. (2006). English School Approaches. In J. Sterling-Folker (Ed.), *Making Sense of International Relations Theory* (p. 304). London: Lynne Rienner Publishers.
- Suzuki, S. (2004). China's Perceptions of International Society in the Nineteenth Century: Learning More About Power Politics? *Asian Perspective*, 28(3), 115–144. <https://doi.org/http://hdl.handle.net/1885/82466>

- Suzuki, S., Zhang, Y., & Joel, Q. (Eds.). (2016). *International Orders in the Early Modern World: Before the Rise of the West*. London: Routledge.
- Türk Tarih Kurumu [Turkish Historical Society]. 1920. Misak-ı Milli Beyannamesi – 28 Ocak 1920 [The National Pact Declaration – 28th January 1920], Retrieved February 10, 2021, from Türk Tarih Kurumu website: <https://www.ttk.gov.tr/belgelerle-tarih/misak-i-milli-beyannamesi/>.
- Watson, A. (1992). *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis*. London: Routledge.
- Yurdusev, A. N. (2009). The Middle East Encounter with the Expansion of European International Society. In *International Society and the Middle East: English School Theory at the Regional Level* (pp. 70–91). London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978.023.0234352_4

Birleşmiş Milletler Sistemi ve Küresel Siberalan Güvenliği Regülasyonu

The United Nations System and the Regulation of Global Cyberspace Security

Tuba ELDEM 

Öz

Daha yakın zamana kadar büyük ölçüde bilgisayar sistemlerinin teknik korumasıyla ilişkilendirilen siber güvenlik, son beş yılda önemli ekonomik, insani ve ulusal güvenlik riskleri doğuran geleneksel olmayan bir güvenlik sorun olarak küresel toplumun gündemini sıklıkla meşgul etmektedir. Evrensel üyeliğe sahip ve egemen eşitlik ilkesi tarafından yönlendirilen Birleşmiş Milletler (BM), ulusal ve uluslararası siberalan güvenliği tartışmalarının yapıldığı önemli küresel hükümetlerarası örgütlerden biridir. Siber güçlerin siber normları kendi gündemleri çerçevesinde şekillendirmede etkin bir örgütsel platform ve araç olarak kullandıkları BM Genel Kurulu'nda siber güvenliğin siyasi, askeri, mali ve insani boyutlarıyla ilgili yürütülen müzakereleri ve kararları inceleyen bu makale, bir yandan siber güvenlik konusunda uluslararası toplumda oluşan fay hatlarını ortaya koymakta, diğer yandan birçok farklı hükümetlerarası organ ve örgütsel platformda ele alındığı için oldukça parçalanmış nitelikte olan BM'nin siberalan güvenliği regülasyonu hakkında tematik ve bütüncül bir analiz sunmaktadır. Makale, siber güçler arasında uluslararası siber güvenlik rejiminin niteliğine yönelik normatif çatışmayı, devletlerin siberalandan artan gücünü ve etkisini ve küresel yönetişimde Batı'dan Doğu'ya doğru bir kaymayı içeren üç ana eğilimin siberalanı şekillendirdiğini ortaya koymaktadır. Ayrıca çalışma kapsamında, devletler arasında siberalandaki faaliyetleri düzenlemek için harekete geçme iradesinde fark edilebilir bir ivme göze çarpsa da ortaya çıkan düzenleyici çerçevenin odağı ve siberalanı yönetmeye yönelik temel yaklaşımla ilgili olarak uluslararası toplumda net bir ayrımın devam ettiği ve siberalanın 21. yüzyılın merkezi bir jeopolitik rekabet alanı olarak ortaya çıktığı sonucuna varılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Siyaset, Uluslararası Örgütler, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Siber Güvenlik, Uluslararası Güvenlik, Geleneksel Olmayan Güvenlik Tehditleri, Küresel Yönetişim

Abstract

Cybersecurity, which was until recently largely associated with the technical protection of computer systems, has in the last five years risen on the global community's agenda as an important non-traditional security issue posing significant economic, humanitarian, and national security risks. The United Nations (UN), with its universal membership and guided by the sovereign equality principle, has emerged as one of the first important global intergovernmental organizations for international

* Fenerbahçe Üniversitesi, The Center for Applied Turkey Studies (CATS) of the German Institute for International and Security Affairs (SWP), E-posta: tuba.eldem@fbu.edu.tr, Orcid: 0000-0001-6264-255X

cybersecurity debates. However, its regulation of cybersecurity, covering all aspects of protection from risks arising from the use of cyberspace by citizens, businesses, and governments, is highly fragmented as it is implemented by many different intergovernmental bodies and organizational platforms. In this article, I examine UN resolutions on the political, military, economic, and humanitarian aspects of cybersecurity to provide a thematic and holistic analysis of UN's activities regarding cybersecurity. I also reveal the fault lines in the international community on cybersecurity by examining debates in the UN General Assembly and other organizational platforms, which cyber powers use both as a forum and resource to shape the global cyber norms agenda. My analysis shows that three main trends shape cyberspace regulation at the UN: a normative conflict between cyber powers over the nature of the international cybersecurity regime; the increasing power and influence of states in cyberspace; and a shift from West to East in global cyberspace governance. While states are clearly willing to regulate activities in cyberspace, the article also reveals a clear divide within the international community regarding the focus of the emerging regulatory framework and the basic approach to managing cyberspace. I conclude that cyberspace is likely to remain a central area of geopolitical competition in the 21st century.

Keywords: International Politics, International Organizations, United Nations, International Cybersecurity, International Security, Non-Traditional Security Threats, Global Governance

1. Giriş

Birkaç yıl öncesine kadar uluslararası bir sorun olarak çok az ilgi gören ve büyük ölçüde bilgisayar sistemlerinin teknik korumasıyla ilişkilendirilen siber güvenlik, son yıllarda dünyanın karşılaştığı en ciddi ekonomik, insani ve ulusal güvenlik sorunlarından biri olarak ön plana çıkmaktadır. 2007'de Estonya'da, 2008 ve 2019'de Gürcistan'da, 2010'da İran'da, 2014 ve 2015'te Ukrayna'da ve 2019'da Hindistan'da devlet kuruluşlarını ve kritik altyapıları hedefleyen, kimi zaman hibrit savaş bağlamında yürütülen ve devlet destekli olduğu iddia edilen bilgisayar ağ operasyonları; 2016 ABD ve 2017 Fransa Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, 2016'da İngiltere'de Brexit ve 2018'de Makedonya'da referandum süreçlerinde siberalan aracılığı ile gerçekleştirilen enformasyon veya "etki" operasyonları, bir yandan siber risklerin ulusal güvenlik boyutuna işaret ederken diğer yandan 21.yüzyılın jeopolitik rekabet alanı olarak siberalanın merkezi konumunu teyit etmektedir. Hastanelerin kapanmasına, elektrik şebekelerinin devre dışı bırakılmasına, büyük şehirlerdeki hayatın durmasına ve demokratik süreçlerin bütünlüğünün bozulmasına yol açan bu siber saldırılar insan güvenliğini de gittikçe daha fazla tehdit etmektedir. Dünyanın korona virüs salgını ile mücadele ettiği 2020 yılında sağlık hizmetlerini devre dışı bırakmaya ve COVID-19 aşı araştırmalarını çalmaya yönelik siber saldırılar ve halk sağlığı tepkisini zayıflatmak ve devlet ve devlet dışı aktörlerin alternatif gündemlerini ilerletmek amacıyla yapılan dezenformasyon operasyonları siber risklerin insani maliyetlerini göstermektedir (Microsoft, 2020; WHO, 2020; Oxford University, 2020a; 2020b). Nitekim günümüzde, sağlık, bankacılık, finans, telekomünikasyon, enerji gibi kritik altyapı sektörlerinin siber-fiziksel bilgi altyapılarına yönelik gerçekleştirilen siber saldırılar ilk on küresel risk arasında kabul edilmektedir (WEF, 2020).

Siber saldırıları isnat etmede yaşanan zorluklar, düşük giriş maliyetleri ve yasal belirsizlikler siber operasyonları hem ulus devletler hem de devlet dışı aktörler için ucuz ve çekici bir araç

hâline getirmektedir. Devlet destekli siber casusluk gruplarından fidye yazılımı çetelerine kadar uzanan uluslararası siber suç ağlarının, siberalanın tanıdığı göreceli anonimlikten ve siber suçu tanımlayan uyumlu ulusal yasaların yokluğundan yararlanarak son yıllarda küresel olarak faaliyetlerini artırdıkları gözlemlenmektedir. Diğer yandan, siberalanın hem devlet hem de devlet dışı aktörler tarafından kötüye kullanılmasıyla birlikte insan hakları sorunları oldukça artmaktadır. Bu gelişmeler, pekişmiş liberal demokrasiler de dâhil olmak üzere bir dizi devlette kitlesel gözetleme, sansür, fikir ve ifade özgürlüğünün sınırlandırılması, hatta iç muhalefet üzerindeki baskıların meşrulaştırılması gibi insan haklarını kısıtlayıcı uygulamalara yol açarak, siberalan güvenliğinin çevrimiçi gizlilik ve insan hakları boyutlarını uluslararası toplumun gündemine taşımaktadır (Deibert ve Crete-Nishihata, 2012; Deibert, 2015).

Bulaşıcı salgın hastalıklar, doğal afetler, iklim değişikliği, çevresel bozulma, uyuşturucu, silah ve insan kaçakçılığı, terörizmin ve korsanlığın yayılması gibi siber tehditler de uluslararası ve ulusal güvenlik politikası arasındaki sınırı ortadan kaldıran ulusötesi ve geleneksel olmayan güvenlik sorunlarından biridir. Ulusötesi güvenlik tehditlerinin sınır tanımadığı gerçeği göz önüne alındığında, bunları etkili bir şekilde ele alma çabaları, devletler ve benzer şekilde ilgili devlet dışı aktörler arasında yakın alışveriş ve iş birliğini gerektirir. Bu bağlamda norm inşa etme ve güven oluşturma çabalarını içeren birçok girişim, son on yılda Afrika Birliği (2014), Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği (ASEAN, 2017), Avrupa Konseyi (2001), Avrupa Birliği (2019), G7 (2016), G20 (2015), Amerikan Devletleri Teşkilatı (OAS, 2004), Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD, 2002; 2008; 2019), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (OSCE, 2016a; 2016b; 2017), Şangay İşbirliği Teşkilatı (SCO, 2009) ve Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (Schmitt,2017) gibi çeşitli uluslararası ve bölgesel örgütler bünyesinde süre gelmektedir. Bu girişimler, siberalan kullanımından kaynaklanan çatışma riskini azaltmayı, silahlı çatışma eşliğinin üstünde veya altında bir siber olay meydana geldiğinde tepkinin ne olması gerektiğini tanımlamayı, kritik altyapıların veya küresel finansal hizmetlerin dayanıklılığını güçlendirilmeyi, siber riskleri yönetmeyi ve internetin terörist ve suç amaçlı kullanımına yanıt vermek için iş birliğini geliştirmeyi hedeflemektedir (Kavanagh, 2017). Bunların yanı sıra son on yılda, İnternet Yönetişimi Küresel Komisyonu, Siberalan İstikrarı Küresel Komisyonu ve Carnegie'nin Siber Politika Girişimi gibi yüksek profilli uzmanlardan oluşan özel norm süreçleri, Microsoft tarafından başlatılan Cybersecurity Tech Accord ve Siemens liderliğindeki Trust Charter gibi endüstri odaklı norm süreçleri, Paris Siberalanda Güven ve Güvenlik Çağrısı, İnternet Yönetişim Forumu, Siber Uzmanlık için Küresel Forum, NETmundial Girişimi ve Christchurch Çağrısı gibi çok paydaşlı norm süreçlerinin ortaya çıktığı görülmektedir (Ruhl ve diğer., 2020). Ayrıca artan sayıda uluslararası aktör, devletlerin söz konusu norm süreçlerini ve ilgili önlemleri bölgesel ve ulusal düzeylerde uygulama çabalarını desteklemek için kapasite geliştirme desteği ve teknik yardım sağlamaktadır.

Birleşmiş Milletler (BM), uluslararası siberalan güvenliği tartışmaları için erken ve önemli küresel hükümetlerarası forumlardan biri olarak ön plana çıkmaktadır. Vatandaşları, işletmeleri ve devletleri siberalan kullanımından kaynaklanan risklerden korumanın tüm düzenleyici yönlerini kapsayan BM'nin siber güvenlik regülasyonu, birçok farklı hükümetlerarası organ ve

örgütsel platformda ele alındığı için oldukça parçalanmış niteliktedir. Bu makale, siberalanaya yönelik ve siberalan aracılığı ile ortaya çıkan riskleri geleneksel olmayan sınır ötesi bir güvenlik sorunu olarak ele alarak BM sisteminde devam eden siberalanı regüle etmeye yönelik kararları ve süreçleri resmî belge analizi ve süreç izleme (Collier, 2011) yöntemleri ile incelemektedir. Siberalan güvenliğine ilişkin temel kavramların tanımlanması ile başlayan makale, BM Genel Kurulu'nun çeşitli komitelerinde ve örgütsel platformlarında siber savaştan korunma, kritik altyapıların siber saldırılara karşı korunması, siber suçlarla mücadele ve çevrimiçi gizliliğin korunması konularında kabul edilen kararların incelenmesi ile devam etmektedir. Makale, bir yandan BM'nin siber güvenlik regülasyonu konusunda gelişen eko-sisteminin tematik bir analizini sunmayı diğer yandan BM Genel Kurulunu siber güçlerin çıkarlarını ilerletmek için kullandıkları bir müzakere platformu olarak ele alarak, siber güvenlik konusunda siber güçler arasındaki fay hatlarını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Makale siberalanı düzenlenmek konusunda devletler arasında giderek artan oranda iş birliği arayışını göz önüne serse de uluslararası toplumda düzenleyici çerçevenin odağı ve siberalanı yönetmeye yönelik temel yaklaşımla ilgili olarak net bir ayrımın devam ettiği ve siberalanın 21. yüzyılın merkezi bir etki ve güç alanı olarak ortaya çıktığı sonucuna varmaktadır.

2. Küresel Siberalan Güvenliği

Siber güvenlik açısından en temel kavram olan siberalan, gündelik hayatta internet ile eşanlamlı olarak kullanılsa da aslında sadece internet ve internete bağlı cihazları değil, telekomünikasyon ağları, bilgisayar sistemleri, gömülü işlemciler ve kontrolörler dâhil olmak üzere tüm bilgi altyapılarını, fikir ve sanal gerçekleri de içinde barındıran sanal dünyanın toplamını ifade etmektedir. Literatür siberalanı; fiziksel ağ, mantıksal ağ ve siber-persona olmak üzere birbiriyle etkileşim halinde olan üç katmandan oluşan bir yapı olarak tanımlamaktadır (ABD Ordusu Ortak Yayını JP 3-12, 2018; Schmitt, 2017, s.12; Deibert ve diğer., 2012, s.5-6). Siberalanın temel katmanı; mekanik ve elektriksel, manyetik ve optik iletişim hatlarını oluşturan bilgisayarlar, yönlendiriciler, kablolar, sunucular, cep telefonu kuleleri, uydular gibi makineleri ifade eden fiziksel altyapıdır. Fiziksel katman, verinin iletildiği kara ve deniz altı kabloları gibi kablolu ve radyo, röle-radyo, hücresele, uydu gibi kablosuz iletim araçlarını içermektedir. Siberalanın mantıksal veya "kod" katmanı; alan isimlendirme sistemi (DNS) ve internet servis sağlayıcıları (ISP) gibi iletişim trafiğini çalıştıran mantıksal talimatlar ve yazılımları ifade etmekte ve fiziksel katmanda veri alışverişine izin veren uygulamalar, veriler ve protokoller dâhil ağ cihazları arasında var olan bağlantılardan oluşmaktadır. Bireyler de dâhil olmak üzere ağ üzerinde yer alan bütün aktörleri ifade eden siber-persona katmanı kimi zaman "sosyal" (Schmitt, 2017, s.12) veya "düşünsel" (Deibert ve diğer., 2012, s.6) katman olarak da tanımlanmaktadır. Videoların, görüntülerin, seslerin ve metinlerin dolaştığı bu katmanı hedef alan siber operasyonlar askeri alanda 'enformasyon operasyonları' olarak adlandırılmaktadır (Deibert ve diğer., 2012, s.6).

Siberalan güvenliği hem bu yeni alanın yarattığı güvensizlikle hem de onu daha güvenli hâle getirecek süreçler, politikalar, prosedürler, düzenlemeler, standartlar, yazılımlar ve donanımlarla

ilgilidir. Dar anlamda, “siberalandaki bilgilerin gizliliğinin, bütünlüğünün ve kullanılabilirliğinin korunması” (ISO/IEC 27032, 2012) olarak tanımlanan siber güvenlik kavramı, yıllar içinde genişleyerek hem donanım, yazılım ve ilgili altyapıda dâhil olmak üzere bilgi ve iletişim teknolojilerine bağlı sistemleri hem de içindeki bilgileri yetkisiz erişime veya erişim teşebbüslerine karşı korumayı amaçlayan bir dizi faaliyet ve önlemlerle ilişkilendirilmektedir (Finnemore ve Hollis, 2016, s. 431). Örneğin, BM uzman kuruluşu olan Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU, 2008), siber güvenliği “siber ortam ve organizasyon ve kullanıcının varlıkları korumak için kullanılacak araçlar, politikalar, güvenlik kavramları, güvenlik önlemleri, yönergeler, risk yönetimi yaklaşımları, eylemler, eğitim, en iyi uygulamalar, güvence ve teknolojilerin toplamı” olarak tanımlamaktadır (s.2). Uluslararası ilişkiler uzmanları ise siber güvenliği ulusal güvenliğin temel bir boyutu olarak değerlendirerek “devletin kendisini ve kurumlarını casusluk, sabotaj, suç ve dolandırıcılık, hırsızlık ve yıkıcı çevrimiçi etkileşimler ve çevrimiçi işlemleri içeren siberalandaki tehditlere karşı koruma yeteneği” olarak tanımlamaktadır (Chouchri, 2012, s.39).

Her ne kadar siber güvenliğin üzerinde mutabık kalınan ve tek tip bir tanımın yapılması zor olsa da uluslararası ilişkiler alanında siberalan güvenliği kavramı, siberalana yönelik ve siberalan vasıtasıyla ortaya çıkan risklerin minimize edilmesi olarak kavramsallaştırılmaktadır (Deibert ve Rohozinski, 2010). Siberalana yönelik riskler, bilgisayar ve iletişim teknolojilerinin fiziksel altyapısına yönelik riskleri işaret ederken siberalan vasıtasıyla ortaya çıkan riskler, siberalanda siber teknolojilerle gerçekleştirilen ancak kendi başlarına doğrudan kritik bilgi altyapılarını hedef almayan riskleri ifade etmektedir. Siberalan aracılığı ile ortaya çıkan riskler, Deibert ve Rohozinski'nin (2010) karanlık ağlar ve sivil direniş ağları olarak ifade ettikleri iki tur ağdan gelen riskleri içermektedir. Karanlık ağlar; çok çeşitli militan gruplar, radikal hareketler ve terör örgütlerini içinde barındıran uluslararası suç ve terör ağlarını kapsamaktadır. Son yirmi yılda siberalanın gelişmesi, bu karanlık ağlara operasyonlarını tamamen yerelden ulusal ve küresel boyuta taşımalarını kolaylaştıran önemli avantajlar sağlamıştır. Dolayısı ile ağ güvenliğinin ihlalleri, bilgisayar sistemlerine veya verilerine yasa dışı erişim veya müdahale, bilgisayarla ilgili dolandırıcılık, sahtecilik ve telif hakkı suçları, yasadışı mal satışı, çocuk pornografisinin çevrimiçi dağıtımı gibi suçlar büyük mali ve insani maliyetler doğurur hale gelmiştir. Ekonomik açıdan 2021 yılında siber suçların maliyetinin dakikada 11,4 milyon dolar olacağı (RiskIQ, 2020) ve siber suçların toplam maliyetinin 2021'de 6 trilyon ABD dolarına ulaşarak dünyanın en büyük üçüncü ekonomisinin gayri safi milli hasılasına eşdeğer olacağı öngörülmektedir (Cybersecurity Ventures, 2020). Dünya Ekonomik Forumu tarafından belirlenen uzun vadeli küresel on risk listesinde yer alan veri dolandırıcılığı veya hırsızlığı da önemli ölçüde artmaktadır (WEF, 2020). Nitekim sadece 2020'nin ilk dokuz ayında toplam 36 milyar kayıt çalınarak bu alanda dünya rekoru kırılmıştır (Risk Based Security, 2020). Bazı devletlerin siber saldırıları gerçekleştirmek için bilgisayar korsanları ve diğer uluslararası suç ağlarını vekil olarak kullanması, siber suç ile siber savaş arasındaki sınırı bulanıklaştırmakta ve uluslararası toplumdaki karşılıklı güveni zayıflatmaktadır (Kavanagh, 2017, s.44; Detsch, 2018).

Sivil direniş ağları siyasal otoriteye meydan okuyan halk hareketlerini ifade etmektedir. Tıpkı çok çeşitli suç ve silahlı örgütleri kapsayan karanlık ağlar gibi sivil direniş ağları da internet ve

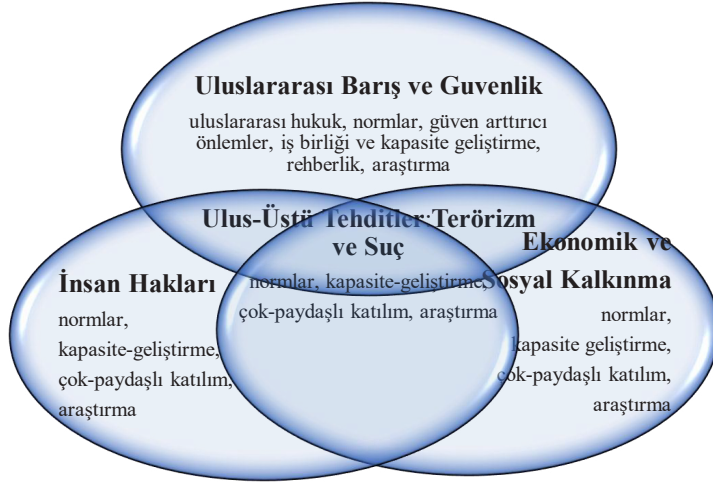
sosyal medya gibi siberalanın sağladığı imkânları kullanarak oldukça etkili protesto hareketlerine yönelmektedir. Bu sivil direniş hareketleri özellikle de otoriter rejime sahip olan devletler başta olmak üzere ulusal siyasal otoriteler için yeni, dinamik ve zorlu bir güvenlik riski meydana getirmektedir. Bu riskleri azaltmak için Rusya, Çin ve İran başta olmak üzere birçok devlet, stratejik ve politik amaçları doğrultusunda bilgi ve iletişimi engelleyen, işleyen ve şekillendirmeyi amaçlayan bir dizi düzenleyici önlem, yasa, politika ve taktikleri içeren enformasyon kontrol araçları kullanmaktadır (Deibert ve Crete-Nishihata, 2012; Deibert, 2015). Bu kontrol araçlarının kullanımı siberalandaki içerik kontrolü, çevrimiçi gizlilik ve insan hakları gibi birçok konuyu uluslararası toplumun gündemine getirmektedir.

Her ne kadar çoğunlukla karıştırılsa da uluslararası düzeyde iş birliği ve devlet politikaları açısından iki risk türü farklılaşmaktadır. Siberalana yönelik risklerle ilgili olarak, kritik enformasyon altyapısı ve ağlarını ekonomi, hükümet, toplum ve kültür için yaşamsal olarak gören bir uluslararası anlayış ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle ulusal ve uluslararası politikalar; ticaretin gelişebileceği, verilerin yolsuzluk olmadan iletebileceği, finans ve bankacılık, enerji, ulaşım ve iletişim gibi kritik altyapı sektörlerinin önemli bir aksaklık veya kesinti olmadan çalışacağı bir küresel enformasyon ağının korunmasını esas almaktadır. Siber suçlar, kitlesel gözetim, içerik kontrolü gibi siberalan aracılığı ile oluşan riskler söz konusu olduğunda ise devletler arasında algılanan çıkarların önemli ölçüde farklılaştığı için daha zayıf uluslararası fikir birliği ve iş birliği sağlandığı görülmektedir (Deibert ve Rohozinski, 2010; Nye, 2014).

Siber güvenlik regülasyonu kavramı, bu risklerin gelecekteki gelişimi ve evrimini ele almak ve yönlendirmek için küresel düzeyde yürütülen tüm düzenleyici çabaların toplamını ifade etmektedir (Feick ve Werle, 2010, s. 525). Siberalan regülasyonu ile ilişkili konular ise spektrum tahsisi ve DNS standartları gibi İnternet yönetişimi ile ilgili konuların yanı sıra, telif hakkı ve fikri mülkiyet koruması, içerik düzenlemesi, çevrimiçi gizlilik, siber suç, siber casusluk, siber terörizm ve siber savaş gibi geniş bir alanı kapsamaktadır (Mueller, 2010, s. 79, Nye, 2014, s. 9-11; Finnemore ve Hollis, 2016). Bu sorun alanları üzerine çalışan pek çok bölgesel ve uluslararası örgüt ve İnternet Tahsisli Sayılar ve İsimler Kurumu (ICANN) gibi kâr amacı gütmeyen özel kuruluşlar vardır. Dolayısı ile siberalanı düzenlemeye yönelik tek bir forum veya uluslararası örgütten bahsedemeyecek olsak da gerçek anlamda tek küresel hükümetlerarası örgüt olan BM, uluslararası siber güvenlik normlarının ortaya çıkmasında önemli bir küresel müzakere forumu görevini ifâ etmektedir. Şimdiye kadar Güvenlik Konseyi, siber güvenlik konusunda kritik altyapının terör saldırılarına karşı korunmasına ilişkin bilgi işlem teknolojilerinin (BİT) güvenliğini önemli bir koruma unsuru olarak tanıyan 2341 (2017) sayılı kararı dışında siber güvenlik konusunda herhangi bir karar almamıştır. Fakat, siberalanın farklı yönlerini düzenlemeye ilişkin taslak kararlar; BM Genel Kurulu'nun Silahsızlanma ve Uluslararası Güvenlik Komitesi (Birinci Komite), Ekonomik ve Mali Komite (İkinci Komite) ve Sosyal, İnsani ve Kültürel Komite (Üçüncü Komite) olmak üzere BM'nin altı ana komitesinin üçü tarafından BM Genel Kurulu'na sunulmuş ve kabul edilmiştir. Aşağıdaki bölümler bu komitelerde sürdürülen tartışma ve kabul edilen kararları inceleyerek BM'nin oldukça dağınık olan siber güvenlik regülasyonunun tematik ve bütüncül analizini sunmakta ve uluslararası toplumda siber güvenlik ile ilgili uluslararası iş

birliği ve çatışmanın dinamiklerine, devletlerin siberalanın kontrolü için izlediği stratejilerine ve bu devletlerin siberalandaki çıkarlarını nasıl savunduklarına ışık tutmaktadır.

Figür 1: Siberalan Regülasyonu Konusunda BM Çalışmalarının Arasındaki Bağlantılar



Kaynak: Kavanagh, 2017, s.37'den yazar tarafından uyarlanmıştır.

3. Uluslararası Barış ve Güvenliğin Korunması için Siberalanda Sorumlu Devlet Davranışı Normları

BM'nin silahsızlanma ve uluslararası güvenlik konuları ile ilgilenen Birinci Komitesi, (Silahsızlanma ve Uluslararası Güvenlik Komitesi) Rusya'nın uluslararası güvenlik bağlamında bilgi ve telekomünikasyon alanındaki gelişmeler üzerine 1998 yılında sunduğu önergeden beri uluslararası siber güvenlik konusunda norm geliştirme sürecinde merkezi bir rol oynamıştır. BM Genel Kurulu, Rusya'nın önergesini kabul ederek enformasyon güvenliğinde bilimsel ve teknolojik gelişmelerin olduğunu, ancak potansiyel kötü amaçlı kullanımının da olabileceğinin altını çizmiş ve üye devletlerin enformasyon güvenliği konusunda görüşlerini isteyen yıllık önergeyi kabul etmeye başlamıştır (UNGA 53/70, 1999). Rusya'nın 2001 yılında sunduğu önergesinde bilgi güvenliği alanındaki mevcut ve potansiyel tehditleri ve olası iş birliği tedbirlerini değerlendirmek üzere, coğrafi dağılım temelinde seçilen 15 devlet uzmanından oluşan bir hükümet uzmanları grubu (Group of Governmental Experts, HUG) kurulmasını istemiştir (UNGA 56/19, 2001). Bu öneri kabul edilerek 2004–2005, 2009–2010, 2012–2013, 2014–2015 ve 2016–2017 yıllarında uluslararası güvenlik bağlamında siberalan kullanımının oluşturduğu tehditleri ve bu tehditlerin nasıl ele alınması gerektiğini inceleyen ve üçü uzlaşma raporu üreten beş BM Hükümetlerarası Uzman Grubu (HUG) oluşturulmuştur.

Son yirmi yıl içinde elliden fazla devletin Birinci Komite ve BM HUG bünyesinde katkıda bulunduğu uluslararası siber güvenlik veya enformasyon güvenliği tartışmaları, ABD ve Rusya'nın başını çektiği iki grubun çekişmesine sahne olmuştur. Sınır ötesi enformasyon içeriğini bir ulusal güvenlik meselesi olarak ele alan Rusya enformasyon içeriğinin gözetimini de kapsayan daha geniş ve bütünlük bir "enformasyon güvenliği" stratejisi izlemektedir (Budnitsky ve Jia, 2018; Nocetti, 2015; Pallin, 2017). Enformasyon güvenliğini "enformasyon alanında ulusal çıkarların korunması" olarak tanımlayan Rusya'nın enformasyon güvenliği doktrini, devletlerin "enformasyon alanlarını" koruma hakkını vurgulamaktadır (Rusya Federasyonu, 2000). Bu hem enformasyon ve iletişim altyapısına hem de enformasyonun kendisine yönelik tehditlerin ortadan kaldırılmasını içermektedir. Sivil ve askeri enformasyon teknolojilerinin dünya çapındaki gelişiminin uluslararası yasal düzenlemelere ihtiyaç duyduğunu vurgulayan Rusya, enformasyon güvenliğine yönelik yeni bir uluslararası rejimin kurulması gerektiğini savunmaktadır (Tikk-Ringas, 2012, p. 7). Nitekim Rusya'nın siber güvenliğe ilişkin öncelikli dış politikası, devletlerin tehlikeli enformasyon silahları geliştirmesini ve siberalan aracılığı ile diğer devletlerin içişlerine karışmasını yasaklayacak çok taraflı bir enformasyon silahları kontrol antlaşmasının benimsenmesi yönünde olmuştur (UNGA, 1999). Rusya, enformasyon güvenliği normlarını, Şangay İş birliği Örgütü (*The Shanghai Cooperation Organisation – ŞİÖ*) çerçevesinde ve Çin'in desteğiyle bölgesel düzeyde desteklemektedir. ŞİÖ'nün altı üyesinden dördü 2011 yılında BM Genel Kurulu'na "Uluslararası Bilgi Güvenliği Davranış Kuralları" adlı bir sözleşme sunmuştur (UNGA Letter 66/359, 2011). Uluslararası insan hakları hukuku kapsamında ele alınan çevrimiçi gizlilik ve serbest bilgi akışı gibi ilkeleri ihlal ettiği için sivil toplum ve Batılı devletlerin eleştirilerine maruz kalan sözleşme kısıtlı olarak revize edilerek, ŞİÖ'nün altı üye devleti tarafından 2015 yılında tekrar BM Genel Kurulu'na sunulmuştur (UNGA Letter 69/273, 2015). Rusya, BM bünyesindeki tartışmalarda ayrıca İran, Suriye, Mısır ve Suudi Arabistan gibi siber egemenler olarak adlandırılabilir siberalanda sınırsız devlet egemenliğini savunan demokratik olmayan bir grup ülke tarafından desteklenmektedir (Kerr, 2018; Maréchal, 2017; McKune ve Ahmed, 2018; Safshekan, 2017).

ABD ve Avrupa ülkelerinin başını çektiği, çok paydaşlılar olarak adlandırılabilir olan devlet grubu, serbest bilgi akışı ve kullanıcıların etkinliği üzerinde asgari devlet kontrollerinin olduğu, kamu ve özel sektör arasında dağıtılmış bir güvenlik ağı tarafından çok paydaşlı olarak yönetilen açık ve özgür bir siberalanı savunmaktadır. Bilginin içeriğini de tehdit olarak içermesi yüzünden bilgi güvenliği kavramına karşı çıkan bu devletler, siber-fiziksel altyapı ve siber ağların güvenliğine odaklanan siber güvenlik kavramını tercih etmektedir. ABD ve müttefikleri uluslararası hukukun siberalanda geçerli olduğunu savunmakta ve BM Şartı, mevcut silahlı çatışma yasası ve insanlık, gereklilik, orantılılık, ayırım gözetmeme gibi uluslararası insancıl hukukun yerleşik ilkelerinin siber teknolojilerin askeri uygulamalarına da uygulanabileceğini öne sürmektedir. ABD'nin başını çektiği bu devletler siber güvenliğin kapsamı ve odağı hakkında uluslararası ortak bir anlayış olmadığını belirtmektedir. Ayrıca siber teknolojiler çok hızlı geliştiği için birtakım sivil ve /veya askeri teknolojilerin geliştirilmesini veya bunların kullanılmasını kısıtlayacak bağlayıcı yasal bir düzenlemeden önce siberalan kullanımına ilişkin kapsayıcı ilkelerin tüm yönleriyle

oluşturulması gerektiğini savunmaktadır (Grigsby, 2017; Tikk-Ringas, 2012; Maurer, 2011; 2019; Ruhl ve diğer., 2020).

Bu görüş ayrılıklarından ve ABD'nin tek başına Rusya tarafından verilen önermeleri reddetmesinden dolayı 2009 yılına kadar BM Genel Kurulu ve BM HUG'larda pek ilerleme kaydedilmemiştir. 2009 yılında Obama'nın Başkan seçilmesiyle uluslararası iş birliğine daha fazla önem veren ABD yönetimi, bundan sonra Rusya'nın bilgi güvenliği alanında yasal olarak bağlayıcı bir silah kontrolü antlaşması için sunduğu öneriye karşı aktif bir şekilde barış zamanında siberalandaki devlet davranışını düzenleyecek uluslararası normların geliştirilmesi konusunda liderliği üstlenmiştir (Maurer, 2019). ABD'nin Rusya tarafından verilen önergeye ortak sponsor olmayı kabul etmesi ile BM HUG siberalandaki mevcut ve potansiyel tehditlerin 21. yüzyılın en ciddi zorlukları arasında olduğuna dikkat çeken 2010 yılındaki ilk uzlaşma raporunu yayımlamıştır (UNGA 65/201, 2010).

Bunu takip eden 2013 uzlaşma raporu, uluslararası hukukun ve özellikle BM Şartının siberalan için geçerli olduğunu kabul etmiş (UNGA 68/98, 2013), 2015'teki uzlaşma raporu ise herkes için açık, güvenli, istikrarlı, erişilebilir ve barışçıl bir siberalan sağlayabilmek için siberalandaki uygun devlet davranışına rehberlik edecek 11 norm ortaya koymuştur (UNGA 70/174, 2015). Bu normlar devletlerin kendi topraklarındaki siber teknolojilerin uluslararası haksız eylemler için kullanılmasını (Madde 13/c); kritik altyapıya kasıtlı olarak zarar veren veya işletilmesini engelleyen siber faaliyetler içerisine girmesini veya desteklemesini (Madde 13f) ve başka bir devletin acil müdahale ekiplerinin enformasyon sistemlerine zarar verecek faaliyetleri yürütmesini veya desteklemesini (Madde 13/k) sınırlandırmaktadır. Bu normlar devletleri hem kritik altyapısı kötü niyetli siber eylemlere maruz kalan başka bir devletin yardım taleplerine hem de kendi topraklarından başka bir devletin kritik altyapısını hedef alan kötü niyetli siber faaliyetleri azaltmaya yönelik yapılan taleplere cevap vermekle yükümlü kılmaktadır (Madde 13h). Ayrıca, devletleri küresel siber güvenlik kültürünün oluşturulması ve kritik enformasyon altyapılarının korunması hakkında 2003 yılında kabul edilen 58/199 sayılı BM Genel Kurul kararını dikkate alarak kritik altyapılarını siber tehditlerden korumak için uygun önlemler almaya çağırılmaktadır (Madde 13/g). Öte yandan, söz konusu normlar devletleri, siberalanın güvenli bir şekilde kullanılmasını sağlarken, ifade özgürlüğü hakkı da dâhil olmak üzere insan haklarına tam saygı gösterilmesini sağlamak için internette insan haklarının geliştirilmesi, korunması ve kullanılmasına ilişkin İnsan Hakları Konseyi'nin 20/8 ve 26/13 sayılı kararlarına ve dijital çağda gizlilik hakkını tanıyan 68/167 ve 69/166 sayılı Genel Kurul kararlarına uymaya çağırılmaktadır (Madde 13/e). Bu normlar, ayrıca devletleri uluslararası barış ve güvenliğe tehdit oluşturabilecek siber uygulamaları önlemek (Madde 13/a); siberalanın terörizm ve suç amaçlı kullanımını kısıtlama ve bu tür diğer tehditleri ele almak (Madde 13/d); ve siber teknolojiye bağımlı altyapıya yönelik potansiyel tehditleri sınırlamak ve ortadan kaldırmak için (Madde 13/j) iş birliğine davet etmekte ve siber olaylarda, devletleri olayın daha geniş bağlamı, siberalandaki ispat etme zorlukları ve sonuçların niteliği ve kapsamı da dâhil olmak üzere tüm ilgili bilgileri dikkate almaya (Madde 13/b) çağırılmaktadır.

BM HUG'un "herkes için açık, güvenli, istikrarlı, erişilebilir ve barışçıl bir siberalan" sağlayabilmek için tavsiye ettiği bu normlar G7 (2016), G20 (2015), OSCE (2016), ve ASEAN (2017) gibi uluslararası örgütler ve Sibaleralanda Güven ve Güvenlik üzerine Paris Çağrısı (2018) ve Sibaleralanın İstikrarına İlişkin Küresel Komisyon (GCSC, 2018, 2019) gibi çok taraflı ve çok paydaşlı platformlar tarafından desteklenmiştir. Bu gelişmeler uluslararası ortamda artan iş birliği arayışının işaretleri olarak görülebilse de söz konusu normları spesifikleştirmeyi amaçlayan beşinci BM HUG, üye devletler arasında süregelen uluslararası hukukun sibaleralana nasıl uygulanacağı, özellikle meşru savunma hakkı ve uluslararası insancıl hukukun siber çatışmalara uygulanabilirliği ve siber egemenliğin kapsamı konularındaki anlaşmazlık nedeniyle 2017 yılında bir uzlaşma raporu kabul edememiştir (UNGA 72/327, 2017). Siber güvenlik normlarının hayat döngüsündeki bu duraksama, BM Genel Kurulu'nun 2018'de Rusya ve ABD'nin başını çektiği iki rakip önergeyi onaylaması ile kısmen aşılmış ve siber güvenliğin uluslararası güvenlik bağlamında ele alınacağı ikili bir sürecin önü açılmıştır. ABD ve müttefiklerinin sunduğu önerinin kabulü ile altıncı bir HUG (UNGA Resolution 73/266, 2018) ve Rusya ve müttefiklerinin sunduğu önerge ile Açık Uçlu Çalışma Grubu (Open-Ended Working Group, AUÇG) 2019 yılında kurulmuştur (UNGA Resolution 73/27, 2018). 25 temsilci ile sınırlı olan BM HUG'un aksine tüm devletlerin ve devlet dışı paydaşların katılımına izin veren AUÇG, sibaleralanda sorumlu devlet davranışı normlarının uygulamada ne ifade ettiğini ve nasıl uygulanabileceği konusunda somut tavsiyeler üreterek, bu normların daha geniş kitlelere yayılmasında kritik bir rol oynama potansiyeline sahiptir. Nitekim Aralık 2019'da sibaleralan yönetişimi ile ilgili BM müzakereleri, ilk kez çok paydaşlı bir formatta yapılmış ve bu sayede düşünce kuruluşları, insan hakları grupları, epistemik topluluklar, siber güvenlik kuruluşları ve çok uluslu şirketler dâhil olmak üzere yüzden fazla sivil toplum kuruluşu sibaleralanda sorumlu davranış için normlar, kurallar ve ilkeler hakkında fikir alışverişinde bulunmak için BM himayesinde bir araya gelmiştir. Diğer yandan AUÇG, BM HUG'dan farklı olarak ayrıca BM himayesi altında düzenli kurumsal diyalog kurma olasılığını incelemek üzerine görevlendirilmesi Rusya'nın küresel bir enformasyon güvenliği rejiminin kurulmasına yönelik hedefine yaklaştırdığına işaret etmektedir.

4. Sürdürülebilir Kalkınmanın Korunması için Kritik Bilgi Altyapılarının Siber Saldırlara Karşı Korunması

BM Genel Kurulu'nun ekonomik ve mali konularla ilgilenen ve çok taraflı küresel bir forum niteliğini haiz olan İkinci Komitesi, kritik enformasyon altyapılarının siber saldırılara karşı korunması için ortak bir siber güvenlik kültürünün inşa edilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Siber-fiziksel bilgi altyapılarının giderek bankacılık, finans, sağlık, telekomünikasyon, enerji gibi kritik sektörlerin önemli bir parçasını oluşturduğunu gözlemleyen ABD, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, Birleşik Krallık, Kanada ve Rusya'dan oluşan G8'in kritik bilgi altyapılarının korunması için bir dizi ilke ve norm önermesinden sonra (G8, 2003), ABD'nin liderliğinde bu devletler, siber-fiziksel bilgi altyapılarının korunmasını öngören yeni bir "güvenlik kültürünün" gerekliliğini BM Genel Kuruluna taşımıştır. BM Genel Kurulu'nun İkinci Komitesi, küresel bir siber güvenlik yaratılması konusunda 2002, 2003 ve 2009'da aldığı üç karar ile uluslararası

siber güvenlik kültürünün ana unsuru olarak kritik bilgi altyapılarının siber saldırılara karşı korunmasının ortaya çıkmasında küresel bir forum olarak önemli rol oynamıştır. Bu yanı ile Tim Maurer'in (2011) de ifade ettiği gibi Birinci Komite'de siber savaşa yönelik siyasi-askeri akımı ve Üçüncü Komite'de siber suç odaklı ekonomik akımı büyük ölçüde birleştirmiştir (s.43).

Siber güvenliğin küresel ekonomi ve sürdürülebilir kalkınma bağlamında ele alındığı bu kararlardan ilki "küresel bir siber güvenlik kültürünün yaratılması" adlı BM Genel Kurul'unun 20 Aralık 2002'de kabul ettiği karardır (UNGA 57/239, 2002). ABD'nin liderlik ettiği tasarıya Rusya'nın dâhil olduğu toplam 36 üye ülke ortak sponsor olmuş, Çin ise katılmamıştır (UNGA Report 57/529/Add. 3, 2002). Küresel bir siber güvenlik kültürünün yaratılması için farkındalık, sorumluluk, yanıt verme, etik, demokrasi, risk değerlendirmesi, güvenlik tasarımı ve uygulaması, güvenlik yönetimi ve yeniden değerlendirme olmak üzere 9 tamamlayıcı unsurun altını çizen karar, ortaya çıkan dijital uçurumun üstesinden gelmek için teknoloji transferleri ve kapasite geliştirme çabalarını artırma çağrısında bulunmuştur (UNGA Resolution 57/239, 2002). Ayrıca nihai karar, üye devletleri 2005 yılında Tunus'ta düzenlenecek olan Dünya Bilgi Toplumu Zirvesi'ne bu kararı dikkate alarak katılmaları için davet etmiştir.

ABD'nin önderlik ettiği ancak Rusya tarafından desteklenmeyen küresel bir siber güvenlik kültürünün yaratılması ve kritik bilgi altyapılarının korunması adlı ikinci karara, Çin'in de dâhil olduğu toplam 69 ülke ortak sponsor olmuştur (UNGA Report 58/481/Add.2, 2003). Kritik bilgi altyapılarını korumaya yönelik unsurlar ekini içeren ve 2003 yılında kabul edilen bu karar, etkili siber güvenlik için gerekli temel unsurları vurgulamış, kritik altyapıları korumak için belirli adımlar önermiş ve özel sektörün rolünü vurgulamıştır. Karar ayrıca küresel bir siber güvenlik kültürünün yaratılmasına ilişkin unsurlar arasında siber güvenlik açıkları, tehditler ve olaylarla ilgili acil durum ağlarına sahip olma, bilgi altyapılarını ve bunlar arasındaki karşılıklı bağımlılıkları inceleme, kamu ve özel sektör paydaşları arasında bilgi paylaşımı da dâhil olmak üzere ortaklıkları teşvik etme, yeterli maddi ve usul kanunlarına ve saldırılara karşı etkili soruşturma ve kovuşturma yürütebilecek eğitilmiş personele sahip olma ve kritik bilgi altyapılarını güvence altına almak için uluslararası iş birliğine girme gibi eylemleri kapsamaktadır (UNGA Resolution 58/199, 2003).

Küresel bir siber güvenlik kültürünün oluşturulması ve kritik bilgi altyapılarının korunması için ulusal çabaların envanterinin çıkarılmasına yönelik diğer 39 ülke adına ABD tarafından sunulan Rusya ve Çin'in ise katılmadığı üçüncü önerge, İkinci Komite tarafından 15 Aralık 2009'da benimsenerek Genel Kurul'a sunulmuştur (UNGA Report 64/422/Add.3, 2009). BM Genel Kurulu tarafından 21 Aralık 2009'da kabul edilen önerge, üye devletlere kritik bilgi altyapılarını koruma ve siber güvenliklerini güçlendirme çabalarına yardımcı olmak için gönüllü ve yararlı bir öz değerlendirme aracı önermiştir (UNGA Resolution 64/211, 2009). Bugün ulusal siber güvenlik stratejilerini geliştirmeye çalışan devletler için bir temel oluşturan bu kılavuz, devletleri siber güvenlik ihtiyaçları ve stratejileri, paydaş rolleri ve sorumlulukları, politika süreçleri ve katılım, kamu-özel iş birliği, olay yönetimi ve kurtarma, yasal çerçeveler ve küresel bir siber güvenlik kültürü geliştirme yolları olmak üzere toplam yedi konu üzerinde çalışmaya davet etmiştir. He

ne kadar bu karar Rusya ve Çin'in desteğini alamamış olsa da her iki devletin de dâhil olduğu BM HUG'un 2015 Raporu, devletlerin iş birliğini geliştirme ve kapasite oluşturma çabalarının bu kararın hükümlerinden kaynaklanması gerektiğini tavsiye etmiştir (UNGA 70/174, 2015, Madde 21). Ayrıca devletler, küresel siber güvenlik kültürünün oluşturulması ve kritik bilgi altyapılarının korunması ilgili kararlar hakkında 2013 yılında kabul edilen 58/199 sayılı Genel Kurul kararını dikkate alarak kritik altyapılarını siber tehditlerden korumak için uygun önlemleri almaya çağırmıştır (Madde 13/g). Siber güvenlik kültürünü oluşturan unsurların bu şekilde genişletilmesi ve kritik altyapı sektörlerinin korunması ve siber güvenlik arasında ortaya çıkan bu bağlantı, Maurer (2011, s.44) ve Henderson'ın da (2015) işaret ettiği gibi uluslararası düzeyde kabul görmüş çeşitli unsurların ve ilkelerin ortaya çıkışını veya bir başka ifade ile kritik bilgi altyapılarının korunması üzerine inşa edilen düzenleyici uluslararası siber güvenlik rejiminin oluşumuna işaret etmektedir (s.471-72).

Üye ülkeler arasında güvenlik ve barışı korumak için bağlayıcı karar alma yetkisine sahip BM'nin en güçlü hükümetlerarası organı olan Güvenlik Konseyi'nin gündemine uluslararası siber güvenlik, siber terörizm ve hibrit savaşlar bağlamında son beş yılda giderek artan şekilde siber-fiziksel bilgi altyapılarının korunmasının sıklıkla gelmesi, bu alanda ortaya çıkmaya başlayan normun ilk işaretlerini vermektedir. Örneğin, 2015'te elektrik şebekelerini hedef alan devlet destekli siber saldırılara maruz kalan Ukrayna, 21 Kasım 2016'da düzenlediği bir Arria Formula toplantısı aracılığı ile BM Güvenlik Konseyi üyelerini terörist saldırılara karşı kritik bilgi altyapılarının korunması konusunda ilk kez bilgilendirilmiştir (SCR, 2016a). Bunu takip eden 28 Kasım 2016'daki İspanya ve Senegal tarafından organize edilen ikinci bir Arria Formula toplantısında siyasi veya askeri gerilimleri tırmandırmada devletlerin siber alan kullanım potansiyeli ve siber alanın fiziksel altyapısına bağlı kritik sektörlerdeki bilgi altyapısının korunması üzerinde durulmuştur (SCR, 2016b). Bir sonraki yıl, BM Güvenlik Konseyi, siber güvenliği önemli bir koruma unsuru olarak kabul eden kritik altyapıların terör saldırılarına karşı korunmasına ilişkin 2341 sayılı kararı kabul etmiştir (UNSC Resolution 2341, 2017). Kritik altyapıya veya temel hizmetlere yönelik siber saldırılara özel olarak atıfta bulunmayan karar, kritik sektörlerdeki bilgi altyapılarının ortaya çıkardığı yeni güvenlik endişelerinin oluşturduğu tehditlere ve güvenlik açıklarına atıfta bulunarak, kritik altyapıyı korumak için gerekli önlemler arasında siber güvenlikten bahsetmiştir. 2018'de, BM Güvenlik Konseyi Terörle Mücadele Komitesi Yürütme Direktörlüğü (UN CTED), INTERPOL ve BM Terörle Mücadele Ofisi ile iş birliği içinde, kritik altyapıyı terör saldırılarına karşı koruma, kapasite geliştirme ve en iyi uygulamaların teşviki için kritik altyapıların terör saldırılarına karşı korunması üzerine bir çalışma yayımlamıştır (UN CTED ve UN OCT, 2018). Kritik altyapının siber saldırılara karşı savunmasızlığı konusunda farkındalık yaratmak ve kritik altyapıyı bu tehde karşı koruma ihtiyacı konusunda tartışmaları ilerletmek için 26 Ağustos 2020'de Estonya ve Endonezya tarafından düzenlenen son Arria Formula toplantısında siber alandaki sorumlu devlet davranışı normlarının, kritik altyapıyı nasıl koruduğu ve uluslararası barış ve güvenliğin korunmasına nasıl katkıda bulunduğu ve Güvenlik Konseyi'nin, bu sorunun ele alınmasında nasıl daha önemli bir rol oynayabileceği tartışılmıştır (SCR, 2020). Tüm bu gelişmeler, bir yandan kritik bilgi altyapılarının korunmasının uluslararası

barış ve güvenlik için giderek artan öneminin altını çizirken diğer yandan siberalanın devletler tarafından kullanımına ilişkin daha resmi bir tartışmanın gelecekte Güvenlik Konseyi gündeminde ortaya çıkmasının muhtemel olduğuna işaret etmektedir.

5. Ulusötesi Bir Tehdit Olarak Siber Suçlarla Mücadele

Siber suç, çevrimiçi olarak gerçekleşen veya siber teknolojinin saldırı için bir araç ve / veya hedef olduğu birçok farklı suç türünü ifade eden “şemsiye” bir terimdir ve siber bağımlı ve siber etkin suçlar olmak üzere ikiye ayrılır. Siber bağımlı suçlar, dijital bir sistemin hem hedef hem de saldırı araçları olduğu siberalanın fiziksel altyapısını bozmak için bilgisayar sistemlerine yapılan saldırıları veya kötü amaçlı yazılım kullanarak bir ağ üzerinden veri çalınması gibi suçları kapsamaktadır. Siber etkin suçlar ise siberalan kullanımıyla ölçek veya biçim olarak dönüştürülmüş çevrimdışı da işlenebilen uyuşturucu ticareti, insan kaçakçılığı ve çocuk pornografisi gibi geleneksel suçları ifade etmektedir. Bu kapsamda siberalanın kriminal kullanımı, özellikle de siber suçlara yanıt verecek normatif bir temel oluşturmaya yönelik çalışmalar, 2000’li yılların başından bu yana BM’nin Üçüncü Komitesi’nde, 2010 yılından itibaren BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi’nde ve 2011 yılından itibaren Konsey’in işlevsel komisyonu olan Suç Önleme ve Ceza Adaleti Komisyonu’nda sürmektedir. Bu platformlarda siber suçlara ilişkin sürdürülen tartışmalar, uluslararası toplumda 2000’lerin başında görülen kısa süreli uzlaşının ileriki yıllarda yerini parçalanmaya bıraktığını ve uluslararası siber güvenlik bağlamında ortaya çıkan fay hatlarına benzer ayrılıkların siber suçlar konusunda da ortaya çıktığını gözler önüne sermektedir. Nitekim bilgi teknolojilerinin suiistimaline karşı mücadele konusunda Üçüncü Komite’de 2000 yılında kabul edilen karar, ABD tarafından diğer 38 devlet adına sunulmuş ve Rusya söz konusu karara ortak sponsor olmuştur (UNGA Report 55/593, 2000). Rusya ve ABD arasındaki 2000’lerin başında gözlemlenen kısa süreli iş birliğine işaret eden bu karara dokuz üye devlet daha sonra ortak sponsor olmuş, Çin ise katılmamıştır (UNGA Resolution 55/63, 2001). Bilgi teknolojilerinin kriminal kullanımıyla mücadele için yasal bir temel oluşturmayı amaçlayan karar, teknolojik gelişmelerin kriminal faaliyetler, özellikle bilgi teknolojilerinin suistimali için yeni olanaklar yarattığını vurgulayarak, bu sorunla mücadelede devletler ve özel sektör arasında iş birliği ihtiyacının altını çizmiş ve bilgi teknolojilerinin suistimaliyle mücadele etmek için bir dizi önlem sıralamıştır. Bu önlemler; bilgi teknolojilerini kriminal olarak kötüye kullananlar için güvenli sığınakların ortadan kaldırılması; devletler arasında kolluk kuvvetleri arasında iş birliği; bilgi paylaşımı; kolluk kuvvetleri personelinin uygun eğitimi; verilerin ve bilgisayar sistemlerinin gizliliğinin, bütünlüğünün ve kullanılabilirliğinin korunması ve kriminal kullanımın cezalandırılması; belirli kriminal soruşturmalarla ilgili elektronik verilerin korunması ve bunlara hızlı erişim; kanıtların zamanında incelenmesi ve bilgi teknolojilerinin kriminal kullanımına yönelik kanıtların değiş tokuşu; bu alanda suçluluğu önleme ve bunlarla mücadele etme ihtiyacı konusunda halkın farkındalığının artırılması; suçluların kötüye kullanımını tespit etmek ve önlemek, suçluları izlemek ve kanıt toplamak için bilgi teknolojilerinin tasarlanması ve bilgi teknolojilerinin suç olarak kötüye kullanımına karşı mücadelede hem bireysel özgürlüklerin ve

gizliliğin korunması hem de hükümetlerin bu tür suçlularla savaşıma kapasitesinin korunmasını içermektedir (Madde 1, a-j).

Bunu takip eden bilgi teknolojilerinin suistimalini gözetlemeye ilişkin 2001'de kabul edilen Genel Kurul Kararı, ABD ve aralarında Rusya Federasyonu, Fransa, İsrail, Kore Cumhuriyeti ve Birleşik Krallık'ın da bulunduğu 73 diğer üye devlet tarafından Üçüncü Komite'ye sunulmuştur (UNGA Resolution 56/121, 2002). Sekiz üye devletin daha sonra sponsor olduğu Çin'in ise katılmadığı karar, BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin işlevsel komisyonu olan Suç Önleme ve Ceza Adaleti Komisyonu'nun yüksek teknoloji ve bilgisayarla ilgili suçlara karşı eylem planında öngörülen çalışmayı beklediğini ifade ederek, siber suçlarla mücadele konusunda BM'nin Üçüncü Komitesi'nden BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi'ne ve Suç Önleme ve Ceza Adaleti Komisyonu'na büyük oranda kaymıştır.

Rusya, siber suçla mücadelede bilgi ve istihbarat alışverişi dâhil olmak üzere önemli ölçüde sınır ötesi iş birliğini mümkün kılacak küresel bir siber suç sözleşmesi konusunu 2010 yılında 12. BM Suç Önleme ve Ceza Adaleti Kongresi'nde gündeme getirmiş ancak kongreye katılan 45 ülke arasında ulusal egemenlik ve çevrimiçi hakların korunması konularına ilişkin yapılan müzakerelerde bir fikir birliği sağlanamadığı için ilerleme kaydedilememiştir. Bunun üzerine Suç Önleme ve Ceza Adaleti Komisyonu'nun himayesinde siber suç sorununa ilişkin kapsamlı bir çalışma yürütmek için açık uçlu bir hükümetlerarası uzman grubu kurulmuş ve aynı zamanda ABD, Avustralya, Kanada, Japonya, Norveç, Birleşik Krallık tarafından finanse edilen BM Uyuşturucu ve Suç Ofisi (UNODC) bünyesinde Siber Suçlar Küresel Programı faaliyete geçmiştir (UNGA Resolution 65/230, 2010). Bu, üye devletler tarafından bir referans belge olarak kullanılan Siber Suçlar Üzerine Kapsamlı Araştırma ile sonuçlanmıştır (UNODC, 2013). Siber suçlar ve devletler, uluslararası toplum ve özel sektör tarafından verilen yanıtlar üzerine çok paydaşlı bir çalışma yürütmek için 2011'de çalışmaya başlayan Siber Suçlar Uzman Grubu bugüne kadar toplam beş kere toplanmıştır.

Uzman grupta sürdürülen tartışmalara siber egemenler ve çok paydaşlılar diye tanımlayabileceğimiz iki devlet grubu arasındaki yeni bir küresel siber suç sözleşmesine gerek olup olmadığı konusundaki görüş farklılıkları damgasını vurmuştur. Çok paydaşlılar, Avrupa Konseyi'nin 2001 yılında kabul edilen ve 2004 yılında yürürlüğe giren ve siber alanı düzenleyen ilk yasal bağlayıcı antlaşma olan Budapeşte Siber Suç Sözleşmesini küresel iş birliği için sağlam bir başlangıç noktası olarak görmektedir. Toplam 65 devletin kabul ettiği sözleşme; Rusya, İrlanda, İsveç ve San Marino hariç olmak üzere neredeyse tüm Avrupa Konseyi Üye Devletleri tarafından onaylanmış ayrıca ABD, Kanada, Avusturalya ve Japonya gibi Konsey üyesi olmayan devletler de kabul etmiştir. İlgili ülkelerin ulusal yasalarını uyumlu hâle getirerek ve soruşturma tekniklerini geliştirerek siber alandaki suçları ele almayı amaçlayan bu sözleşmenin 15. maddesi, sözleşmede ele alınan yetki ve usullerin uygulanmasının 1950 Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi ve 1966 Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nde belirtilen yükümlülüklerle uygun olduğunu özellikle belirtmektedir (Avrupa Konseyi, 2001).

Verilere sınır ötesi erişimi ulusal egemenliklerinin ihlali ve içerik gözetimini ulusal egemenliklerinin bir tezahürü olarak gören Çin ve Rusya'nın başını çektiği siber egemenler olarak adlandırdığımız devlet grubu, Budapeşte Siber Suç Sözleşmesi'nin devlet egemenliği ve müdahale etmeme ilkelerini ihlal ettiğini öne sürmektedir. Söz konusu devletler, özellikle Sözleşme'nin devletlerin verilere yasal sahibi izin verdiği takdirde hükümet onayına gerek kalmadan başka bir ülkede bilgi edinmesine izin veren 32 (b) maddesine ulusal egemenliklerinin ihlali olarak değerlendirerek karşı çıkmaktadır. Bu devletler ayrıca, hazırlanma sürecine dâhil olmadıkları bu Sözleşme'nin küreselden ziyade bölgesel nitelikte bir antlaşma olduğunu iddia ederek siber suçları düzenlemeye yönelik yeni bir küresel siber suç anlaşmasının kabul edilmesi için çalışmaktadır (Hakman, 2017; Walker, 2019). Söz konusu devletler, bu taleplerini Ekim 2016'da Birleşmiş Milletler Ulusaşırı Organize Suçla Mücadele Sözleşmesi Taraflar Konferansı'nda dile getirmiştir. BRICS devletleri, ayrıca 2017 Xiamen Bildirisi ile BM himayesi altında BİT'lerin cezai kullanımıyla mücadele konusunda evrensel düzenleyici ve bağlayıcı bir antlaşma yapılması gerekliliğini yinelemiştir (BRICS, 2017, para 56).

Siber suçlar konusunda çok taraflı bir antlaşma için BM'ye uzun süredir baskı yapan Rusya, Ekim 2017'de siber suçlarla mücadelede iş birliğine ilişkin yeni bir BM Konvansiyonu taslağını genel sekretere sunmuştur (UNGA A/C.3/72/12, 2017). Üye devletlerden gerekli desteği alamayan Rusya, bir sonraki yıl BM Genel Sekreterini suç amaçlı BİT kullanımına karşı koymanın zorlukları hakkında bir rapor hazırlaması için görevlendiren önergeyi Üçüncü Komite'ye iletmiştir (UNGA Resolution A/C.3/73/L.9/Rev.1, 2018). BİT'lerin suç amaçlı kullanımına karşı mücadele adlı Rusya, Çin, İran, Suriye, Azerbaycan gibi siber egemenler ve Hindistan ve Güney Afrika gibi iki devlet grubu arasında kalan devletlerin de sponsor olduğu önerge 94 ülke lehine, 59 aleyhte ve 33 çekimser oyla Genel Kurul'da kabul edilmiştir (UNGA 73/187, 2018). Bu kararın kabulü, BM Genel Kurulu'nun gelecek toplantılarına yönelik bir gündem maddesi oluşturarak yeni bir siber suç antlaşması için gerekli adımların atılmasını sağlamıştır.

Nitekim 5 Kasım 2019'da Üçüncü Komite, siber egemenler olarak adlandırılan aralarında Rusya, Çin, Küba, İran, Suriye ve Mısır gibi toplam 27 devletin ortak sponsor olduğu "BİT'lerin Kriminal Amaçlarla Kullanımına Karşı" başlıklı kararı kabul ederek, Genel Kurul'a yollamıştır (UNGA Resolution A/C.3/74/L.11/Rev.1, 2019). Genel Kurul'un 33 çekimser, 60 aleyhte ve 79 lehte kabul ettiği önerge, BİT'lerin kriminal amaçlarla kullanımına karşı kapsamlı bir uluslararası sözleşme hazırlamak için tüm üye devlet temsilcilerinin katılacağı bir başka açık uçlu bir hükümetlerarası uzmanlar komitesinin kurulmasını içermektedir (UNGA Resolution 74/247, 2019). Siber egemenler dışında Hindistan, Endonezya, Malezya, Pakistan, Singapur, Güney Afrika, Tayland gibi iki devlet grubu arasında kalan bazı devletler tasarıya olumlu oy kullanırken; Brezilya, Türkiye, Meksika, Tunus gibi diğer arada kalan devletler ise çekimser oy kullanmıştır. Karara muhalefet esas olarak çok paydaşlılar olarak adlandırdığımız Avustralya, Kanada, Avrupa Birliği ve ABD'nin başını çektiği devletler grubundan gelmiştir. Karar, BİT'lerin kriminal amaçlarla kullanılması ile ne kastedildiğini net bir şekilde tanımlanmaması, siber bağımlı ve siber etkin suçlar arasında ayırım yapmaması, insan haklarına atıfta bulunulmaması, Suç Önleme ve Ceza Adaleti Komisyonu'nda devam eden çalışmalarını dikkate almaması ve Avrupa Konseyi Siber

Suç Sözleşmesi'ne alternatif olarak siber suçlarla ilgili yeni bir küresel anlaşma yaratma girişimi olması açılarından eleştiriye maruz kalmıştır (Brown, 2019). Bu devletler grubu, ilgili kararın siber suçlarla mücadelede gelişmiş koordinasyonun gerekli olduğu bir zamanda uluslararası iş birliğini baltalayacağını savunurken insan hakları örgütleri ise otoriter ülkelere internet kesintileri ve sansür için yasal koruma sağlamayı, ifade özgürlüğünü suç sayma potansiyelini ve otoriter ülkelerin siyasi muhalefeti bastırmak için iş birliği yapmalarını kolaylaştıracak hükümler içermesi riskinden endişe duyduklarını ifade etmiştir (APC, 2019).

Açık uçlu hükümetlerarası uzmanlar komitesi, 60'ın üzerinde üye devletin yanıtlarını yansıtan "Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Kriminal Amaçlarla Kullanımına Karşı Çıkılması" başlıklı Genel Sekreter Raporu'nun yayınlanmasıyla çalışmalarına başlamıştır (UNGA Report 74/130, 2019). Bu bağlamda Ağustos 2020'de tartışmaya açılan rapor, Haziran 2024'te tamamlanana kadar uzmanlar komitesinin çalışmaları için bir çerçeve sağlayacaktır.

6. Çevrimiçi Gizliliğin ve Dijital Hakların Korunması

Dijital haklar; bireylerin dijital medya erişimine, kullanımına, oluşturmasına ve yayınlamasına veya bilgisayarlara, diğer elektronik cihazlara ve telekomünikasyon ağlarına erişmesine ve bunları kullanmasına izin veren insan hakları ve yasal hakları kapsamaktadır. Kavram, özellikle internet başta olmak üzere dijital teknolojiler bağlamında gizlilik hakkı ve ifade özgürlüğü gibi mevcut hakların korunması ve gerçekleştirilmesi ile ilgilidir. BM içinde bu konular Genel Kurul'un Üçüncü Komitesi ve Genel Kurul'un yan organı olan İnsan Hakları Konseyi'nde ele alınmıştır.¹ 2011'de dijital haklar konusunun İnsan Hakları Konseyine gelmesinden beri ABD bu konuda liderlik rolü üstelenerek Konsey'in internette insan haklarının geliştirilmesi, korunması ve kullanılmasını desteklemek için bir dizi karar almasında önemli rol oynamıştır. Başta ifade özgürlüğü olmak üzere kişilerin çevrimdışı sahip olduğu hakların çevrimiçi olarak da korunması gerektiğini benimseyen 20/8 sayılı İnsan Hakları Konseyi kararı, dijital haklara ilişkin ilk BM kararı olma özelliğini taşımaktadır (UN HRC 20/8, 2012). Karar, dijital haklara yönelik yeni tehditleri ele almak ve bu alandaki normları geliştirmek için iki yılda bir güncellenmiştir (UN HRC 26/13, 2014; UN HRC 32/13, 2016; UN HRC 38/7, 2018).

ABD'nin açık ve özgür internet söylemi üzerine kurulan dijital hakları destekleme çabaları, 2013 yılında Edward Snowden'in ABD'nin kitlesel gözetleme uygulamalarını ortaya çıkaran ifşaatları ile meşruiyet kaybına uğramış ve bu uygulamaların ana mağdurları olan Brezilya ve Almanya gibi ABD'nin geleneksel müttefiklerinin tepkilerini doğurarak BM'de gizlilik söyleminin başlamasına neden olmuştur (Deibert, 2015). Bu noktada Brezilya ve Almanya'nın ortak sponsor olduğu ve

1 İnsan Hakları Konseyi özel raportörleri internette insan haklarına yönelik olarak şu raporları hazırlamıştır: Çevrimiçi nefret söylemi (A / 74/486), yapay zekâ (A / 73/348), gözetim (A /HRC/41/35), çevrimiçi içerik düzenlemesi (A / HRC / 38/35), internet ve telekomünikasyon erişiminin sağlanmasında görev alan özel aktörlerin rolleri (A / HRC / 35/22), bilgi ve iletişim teknolojisi sektörünün ifade özgürlüğü ile ilişkili yönlerinin haritasını çıkarmak (A / HRC / 32/38), şifreleme ve anonimlik araçları (A / HRC / 29/32), gizlilik hakkı (A / 73/45712) ve dijital gözetimin terörle mücadele amaçları için kullanımı (A / HRC / 34/61).

BM'nin gizlilik ve gözetim hakkına ilişkin ilk büyük bildirisi olan 68/167 sayılı "Dijital Çağda Gizlilik Hakkı" (2013) kararı; iletişimlerin sınır ötesi gözetiminin, bunların dinlenmesinin ve kişisel verilerin yasadışı olarak toplanmasının, gizlilik hakkını ve ifade özgürlüğünü ihlal eden ve demokratik bir toplumun temellerini tehdit eden son derece müdahaleci bir eylem teşkil ettiğini vurgulayarak, devletlerin terörizme karşı aldığı tedbirlerin uluslararası hukuka uygun olmasını sağlama yükümlülüğünü ve Uluslararası Sivil ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 17. maddesi ile İnsan Hakları Evrensel Beyanname'sinin 12. maddesinde yer alan gizlilik hakkı hükümlerini hatırlatmaktadır (UNGA Resolution 68/167 2013, Preamble). Karar, devletleri bu hakların ihlaline son vermek için tedbirler almaya ve iletişimlerin gözetimi ve dinlenmesinde ve kişisel verilerin toplanmasında şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlayacak bağımsız ulusal gözetim mekanizmaları kurmaya çağırılmaktadır. Karar, ayrıca BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nden ülke içi ve sınır ötesi gözetim ve/veya dijital iletişimin engellenmesi bağlamında gizlilik hakkının korunması ve geliştirilmesi hakkında bir rapor sunmasını talep etmiştir. BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nin toplu ölçekte dâhil olmak üzere kişisel verilerin toplanmasında gizlilik hakkının korunmasına ilişkin 27/37 sayılı raporu doğrultusunda (UNGA Report 27/37, 2014) devletlere verilerin toplanması ve ele geçirilmesinde "gizlilik hakkına saygı duyma ve koruma" çağrısında bulunan Genel Kurul tarafından kabul edilen ikinci karara, Rusya'nın içinde olduğu 66 devlet ortak sponsor olmuş, Çin ve Beş Göz devletleri olarak anılan ABD, Birleşik Krallık, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ise katılmamıştır (UNGA Resolution 69/166, 2014). Söz konusu karar, kişisel bilgileri açığa çıkarma potansiyeline sahip üst verilere ve dijital iletişim gözetiminin yasal bir çerçeve temelinde yürütülmesi gerektiğine atıf yaparak, gizlilik hakkı ihlal edilen bireyler için etkili hukuk yollarına erişim çağrısında bulunmuş ve İnsan Hakları Konseyini gizlilik hakkının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin ilkeleri, standartları ve en iyi uygulamaları belirlemek ve açıklığa kavuşturmak için "özel bir prosedür" oluşturmaya davet etmiştir. Ayrıca ilgili karar, İnsan Hakları Konseyi'nin özel hayatın gizlilik hakkı konusunda üç yıl süre ile çalışacak bir Özel Raportör atamasını istemiştir (UN HRC Resolution 28/16, 2015).

Özel Raportör'ün 2018 yılında raporunu sunması ardından (UNGA Report 39/29, 2018), Genel Kurul 17 Aralık 2018'deki 73. oturumunda "Dijital Çağda Gizlilik Hakkı"na ilişkin yeni bir kararı konsensüs ile kabul etmiştir. Söz konusu karar, devletlerin bilgi ve istihbarat paylaşım anlaşmaları yoluyla toplanan verileri paylaşmaları veya başka bir şekilde bunlara erişim sağlamaları da dâhil olmak üzere gizlilik hakkıyla ilgili uluslararası insan hakları yükümlülüklerine saygı duymaları gerektiğini vurgulayarak, vatandaşların gizlilik hakkına yönelik herhangi bir müdahalenin yasallık, gereklilik ve orantılılık ilkeleriyle tutarlı olması gerektiğinin altını çizmektedir. Karar ayrıca yapay zekânın tasarımında, geliştirilmesinde, konuşlandırılmasında, kullanımında ve biyometrik bilgilerin toplanması, işlenmesi, paylaşılması ve saklanması sırasında gizlilik ve diğer insan haklarının dikkate alınması gerektiğini vurgulamaktadır (UNGA Resolution 73/179, 2018). Bu kararlar, genel olarak bağlayıcı olmamakla birlikte, dijital alanda uluslararası insan haklarına saygı göstermenin önemini giderek daha fazla kabul edildiğini yansıtmakta ve devletlerin siberalandaki insan haklarına yönelik tehdit ve zorlukları ele alma istekliliğini göstermektedir

7. Sonuç

Soğuk Savaş sonrasında askeri kaynaklı tehditlerin giderek azalmasına karşın küreselleşme süreci ile birlikte bulaşıcı salgın hastalıklar, doğal afetler, iklim değişikliği, düzensiz göç hareketleri, küresel ekonomik krizler, uyuşturucu, silah ve insan kaçakçılığı gibi askeri olmayan tehditler artmıştır. Birey, toplum ve devletlerin refahını ve güvenliğini tehdit eden bu yeni sınır ötesi risklerin artması askeri savunma odaklı geleneksel güvenlik anlayışının genişlemesine ve derinleşmesine yol açarak yeni güvenlik yaklaşımlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Söz konusu yeni güvenlik yaklaşımları, küreselleşen dünyanın bir yan ürünü olarak ortaya çıkan bu sınır ötesi risklerle etkin bir mücadelenin ancak devlet ve devlet-dışı aktörler arasında yakın alışveriş ve iş birliği ile mümkün olduğu üzerinde durmuş ve siber güvenlik konusunu bu kapsamda değerlendirmeye başlamıştır.

Bu bağlamda bu makale de siberalana yönelik ve siberalan aracılığı ile ortaya çıkan riskleri sınır tanımayan ulusötesi ve geleneksel olmayan güvenlik sorunlarından biri olarak ele almıştır. Her ne kadar geleneksel güvenlik sorunlarının aksine, birçok ulusötesi güvenlik tehdidiyle mücadele aynı derecede uyumlu uluslararası çabaları henüz ortaya çıkarmamış olsa da bu makale uluslararası siber güvenlik alanında gittikçe artan oranda uluslararası iş birliği arayışının ortaya çıktığını göstermiştir. BM Genel Kurulu'nun çeşitli komitelerinde yirmi yılı aşkın bir süredir devam eden tartışmalar, konu hakkında sayıları giderek artan Genel Kurul kararları ve bu kararların gittikçe yüksek oranla kabulü, siber suçlar ve siber savaş konularında oluşturulan uzman çalışma grupları, uluslararası şirketler ve sivil toplum gibi devlet dışı aktörlerin bu çalışmalara entegre edilmesi ve BM'nin en güçlü hükümetlerarası organı olan Güvenlik Konseyi'nin konuyu gündemine almaya başlaması, uluslararası toplumdaki iş birliği arayışına işaret etmektedir.

Bu makale, son yirmi yıldan beri BM'de süregelen siberalanı düzenlemeye yönelik faaliyetleri dört tematik başlık altında inceleyerek, BM'nin birçok farklı komitesinin ve departmanının siber risklerle başa çıkmak için geniş bir normatif çerçeve çizdiğini vurgulamıştır. Yeni ortaya çıkmakta olan bu norm, ilke ve standartların, uluslararası barışı ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamayı, siber suçlar gibi ulusötesi tehditlerle etkili bir şekilde mücadele etmeyi ve çevrimiçi gizlilik ve insan haklarını korumayı hedeflediği üzerinde durmuştur. Genel Kurulun Birinci Komitesi, BM HUG'lar ve 2019'da kurulan AUÇG, siber savaş riskini minimize etmek için devletlerin siberalan kullanımında bağlayıcı ve bağlayıcı olmayan normlarının uygulanması üzerine tartışmalar için merkezi bir platform görevi görmüştür. BM Genel Kurulu'nun tüm üyeleri 2010, 2013 ve 2015 yıllarında birbirini izleyen üç BM HUG raporunda siberalan kullanımından kaynaklanan çatışma risklerini azaltmak için uluslararası hukukun siberalana uygulanması, siberalan kullanımında devlet davranışına rehberlik edecek normların ve güven artırıcı önlemlerin geliştirilmesi ve devletlerin kendilerini yıkıcı veya dengesizleştirici siber faaliyetlerden daha iyi korunabilmelerini sağlamak için kapasite geliştirilmesi olmak üzere dört sütun üzerine kurulan çerçeveyi defalarca teyit etmiştir. Ayrıca kritik altyapı koruması konusunda BM HUG'lar tarafından referans noktası olarak görülen, küresel bir siber güvenlik kültürünün teşviki ve kritik altyapının korunmasına ilişkin Genel Kurul kararlarının

çerçevesi için İkinci Komite önemli bir rol oynamıştır. Siberalanın kriminal kullanımı, özellikle de siber suçlara yanıt verecek normatif bir temel oluşturmaya yönelik çalışmalar, BM'nin Üçüncü Komitesi'nde, BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nde ve Konsey'in işlevsel komisyonu olan Suç Önleme ve Ceza Adaleti Komisyonu'nda ele alınmaktadır. Bu platformlarda siber suçlara ilişkin devam eden tartışmaların Birinci Komite'deki uluslararası siber güvenlik tartışmalarında ortaya çıkan fay hatlarına benzer ayrılıkları doğurduğu gözlemlenmiştir. Siberalanın devlet kullanımlarından kaynaklanan insan hakları sorunlarının Üçüncü Komite ve BM Genel Kurulu'nun yan organı olan İnsan Hakları Konseyi'nde tartışılmıştır. 2013, 2014, 2015 ve 2018'de çevrimiçi gizlilik konusunda kabul edilen üç ayrı karar, kamu güvenliği ve ulusal güvenliği garanti etme amacına yönelik kısıtlamaların; meşru amaç, gereklilik ve orantılılık gibi mevcut uluslararası normların yanı sıra şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi devlet sorumluluğu ilkeleri tarafından yönlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Devletler arasında siberalandaki faaliyetleri düzenleme konusunda fark edilebilir bir ivme göze çarpsa da ortaya çıkan düzenleyici çerçevenin odağı ve siberalanı yönetmeye yönelik temel yaklaşımla ilgili olarak uluslararası toplumda net bir ayrım devam etmektedir. Nitekim uluslararası sistem açısından bakıldığında, siber normlar konusunda devletler arasında BM Genel Kurulu'nda süren müzakereler, küresel bir teknoloji devrimi karşısında 21. yüzyılın başlarında dünya siyasetinde meydana gelen daha geniş değişikliklerin bir izdüşümünü gözler önüne sermektedir. Soğuk savaştan sonra tartışmasız dünya hegemonu olarak ortaya çıkan ABD tarafından şekillendirilen küresel yönetimdeki egemen konumunu koruma kararlılığı, Rusya'nın küresel aktör olma girişimleri ve Çin'in yeni dünya düzenini şekillendirme arzusu BM bünyesinde uluslararası siber savaş ve siber suç üzerine sürdürülen tartışmalarda net bir şekilde görülmektedir. BM HUG'da kabul edilen siberalanla sorumlu devlet davranışı normları ve kritik bilgi altyapılarının siber saldırılara karşı korunması üzerine inşa edilen ve İkinci Komite'de kabul edilen küresel bir siber güvenlik kültürü yaratmaya ilişkin kararlar, ABD'nin siberalandaki egemen konumunu koruma girişiminin bir aracı olarak görülebilse de BM Genel Kurulu'nun Birinci ve Üçüncü Komitesinde son birkaç yılda yaşanan gelişmeler Rusya ve Çin gibi yükselen güçlerin gündemlerini iletirmek için prosedürel kuralları ve uygulamaları kullanma konusunda çok daha yetenekli hâle geldiklerini gözler önüne sermektedir. Hem siber suç hem de siberalan güvenliği hakkında Rusya'nın önerisi doğrultusunda açık uçlu hükümet uzman kuruluşlarının kurulmasıyla başlayan iki yeni süreç, siberalanın geleceği için birbiriyle yarışan vizyonları yansıtan bir forum işlevi görmesinin yanı sıra Rusya ve müttefiklerini yeni bir enformasyon güvenlik rejimi yaratma hedefine doğru yaklaştırmaktadır. ABD'nin siberalan üzerindeki hâkimiyetinin azalmasını ve gelecekteki parçalanmaya işaret eden bu geçişin, Çin'in bu tartışmada daha aktif bir rol üstlenip üstlenmeyeceği ve gelecekte siber normları nasıl şekillendireceği sorusunu da gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, devletlerin diğer operasyonel alanlarda ve güç araçları arasında avantajlar yaratmak ve olayları etkilemek için siberalanı giderek daha fazla kullanacakları ve siberalanın 21. yüzyılın merkezi bir jeopolitik mücadele ve rekabet alanı olarak konumunu koruyacağı öngörüsünde bulunulabilir.

Kaynakça

- ABD Ordusu Ortak Yayını JP 3-12 (2018). US Army Joint Publication JP 3-12 Cyberspace Operations, (CreateSpace Independent Publishing Platform, June 2018) https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_12.pdf > (Erişim Tarihi: 10 Ocak 2021)
- Afrika Birliği (2014). African Union Convention on Cyber Security and Personal Data Protection, June 27, 2014, <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-cyber-security-and-personal-data-protection> (Erişim Tarihi: 10 Ocak 2021)
- ASEAN (2017). Preserving and Enhancing International Cyber Stability: Regional Realities and Approaches in ASEAN Report of the 2nd International Security Cyber Workshop Series, September 20-21, 2017, <https://unidir.org/files/publications/pdfs/preserving-and-enhancing-international-cyber-stability-regional-realities-and-approaches-in-asean-en-778.pdf> (Erişim Tarihi: 9 Ocak 2020)
- Association for Progressive Communications (APC) (2019). Open Letter to UN General Assembly: Proposed International Convention on Cybercrime Poses a Threat to Human Rights Online, November 6, 2019, <https://www.apc.org/en/pubs/open-letter-un-general-assembly-proposed-international-convention-cybercrime-poses-threat-human> (Erişim Tarihi: 1 Şubat 2021)
- Avrupa Birliği (2019). Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on Information and Communications Technology Cybersecurity Certification and Repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) PE/86/2018/REV/1, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj> (Erişim Tarihi: 1 Şubat 2021)
- Avrupa Konseyi (2001). Convention on Cybercrime, 23 November 2001, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185> (Erişim Tarihi 7 Temmuz 2020)
- BRICS (2017). BRICS Leaders Xiamen Declaration, 5 September 2017, http://www.bricschn.org/English/2017-09/05/c_136583711_2.htm (Erişim Tarihi: 1 Şubat 2021)
- Brown D. (2019). UN General Assembly Adopts Record Number of Resolutions on Internet Governance And Policy: Mixed Outcomes For Human Rights Online, APC, (10 January) <https://www.apc.org/en/news/un-general-assembly-adopts-record-number-resolutions-internet-governance-and-policy-mixed> (Erişim Tarihi: 9 Eylül 2020)
- Budnitsky, S. ve Jia, L. (2018). Branding Internet Sovereignty: Digital Media and the Chinese–Russian Cyber Alliance, *European Journal of Cultural Studies*, 21(5), 594– 613. DOI: <https://doi.org/10.1177/136.754.9417751151>
- Center for Strategic and International Studies (CSIS) (2018). Economic Impact of Cybercrime: No Slowing Down, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/economic-impact-cybercrime.pdf> (Erişim Tarihi: 9 Ağustos 2020)
- Choucri N. (2012). *Cyberpolitics in International Relations*, The MIT Press.
- Collier, David (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44 (4), 823-830, DOI: <https://doi.org/10.1017/S104.909.6511001429>
- Cybersecurity Ventures (2020). Official Annual Cybercrime Report, <https://cybersecurityventures.com/annual-cybercrime-report-2020/>
- Deibert R. J. ve Rohozinski R. (2010). Risking Security: Policies and Paradoxes of Cyberspace Security, *International Political Sociology* 4 (1) 15–32, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2009.00088.x>
- Deibert, R. J., Rohozinski R. ve Crete-Nishihata M. (2012). Cyclones in Cyberspace: Information Shaping and Denial in the 2008 Russia–Georgia War, *Security Dialogue* 43 (1) 3–24, DOI: <https://doi.org/10.1177/096.701.0611431079>

- Deibert R. J. ve Crete-Nishihata M. (2012). Global Governance and the Spread of Cyberspace Controls, *Global Governance* 18, 339-361, DOI: <https://doi.org/10.1163/19426.720.01803006>
- Deibert R. (2015). The Geopolitics of Cyberspace after Snowden, *Current History* 114 (768) 9-15, DOI: <https://doi.org/10.1525/curh.2015.114.768.9>
- Detsch, J. (2018). How Russia and Others Use Cybercriminals as Proxies, *The Christian Science Monitor*, (28 June), <https://www.csmonitor.com/USA/2017/0628/How-Russia-and-others-use-cybercriminals-as-proxies>
- Feick, J. ve Werle, R. (2010). Regulation of Cyberspace. In R. Baldwin, M. Cave, & M. Lodge (Eds.), *The Oxford Handbook of Regulation* (Oxford: Oxford University Press) 523-547, DOI: doi.org/10.1093/oxfordhb/978.019.9560219.003.0021
- Finnemore M. ve Hollis D B. (2016). Constructing Norms for Global Cybersecurity, *The American Journal of International Law* 110 (3) 425 – 479, DOI:<https://doi.org/10.1017/S000.293.0000016894>
- G20 (2015). 'Leaders' Communiqué Antalya Summit' (2015) November 15-16 <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communication.html> > (Erişim Tarihi: 8 Eylül 2020)
- G7 (2016). Principles and Actions on Cyber' (2016) <https://www.mofa.go.jp/files/000160279.pdf> > (Erişim Tarihi: 8 Eylül 2020)
- G8 (2003). Principles for Protecting Critical Information Infrastructures, http://www.cybersecuritycooperation.org/documents/G8_CIIP_Principles.pdf (Erişim Tarihi: 1 Şubat 2021)
- GCSC (The Global Commission on the Stability of Cyberspace) (2018). 'Norm Package Singapore', (2018) Kasım <https://cyberstability.org/wp-content/uploads/2018/11/GCSC-Singapore-Norm-Package-3MB.pdf> > (Erişim Tarihi: 5 Ocak 2020)
- GCSC (The Global Commission on the Stability of Cyberspace) (2019). 'Advancing Cyberstability Final Report' (2019) Kasım <https://cyberstability.org/report/#6-norms> > (Erişim Tarihi: 10 Ocak 2020)
- Grigsby, A. (2017). The End of Cyber Norms, *Survival* 59 (6) 109-122, DOI: 10.1080/00396.338.2017.1399730
- Hakman, J. (2017). Building a Stronger International Legal Framework on Cybercrime, Chatham House, 6 June 2017, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/building-stronger-international-legal-framework-cybercrime> (Erişim Tarihi: 10 Ocak 2021)
- Henderson C. (2015). The United Nations and the Regulation of Cybersecurity, İçinde Nicholas Tsagourias ve Russell Buchan, (der.), *International Law and Cyberspace. Research Handbooks in International Law*, (Edward Elgar) 465-490.
- ISO/IEC 27032:2012 (2012). Information Technology — Security Techniques — Guidelines for Cybersecurity <https://www.iso.org/standard/44375.html> (Erişim Tarihi: 7 Şubat 2021)
- ITU (2008). X.1205: Overview of Cybersecurity, <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1205-200804-I> (Erişim Tarihi: 5 Ocak 2021)
- Kavanagh C. (2017). The United Nations, Cyberspace and International Peace and Security: Responding to Complexity in the 21st Century, UNIDIR, <https://www.unidir.org/files/publications/pdfs/the-united-nations-cyberspace-and-international-peace-and-security-en-691.pdf> (Erişim Tarihi: 1 Eylül 2020)
- Kerr, J. A. (2018). Information, Security, and Authoritarian Stability: Internet Policy Diffusion and Coordination in the Former Soviet Region, *International Journal of Communication* 12, 3814–3834, DOI: 1932–8036/20180005
- Maréchal, N. (2017). Networked Authoritarianism and the Geopolitics of Information: Understanding Russian Internet Policy, *Media and Communication*, 5 (1): 29–41 DOI: 10.17645/mac.v5i1.808

- Maurer T. (2011). *Cyber Norm Emergence at the United Nations, – An Analysis of the UN’s Activities Regarding Cyber-security* (2011), Belfer Center Discussion Paper #2011-11, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/maurer-cyber-norm-dp-2011-11-final.pdf> > (Erişim Tarihi :8 Ağustos 2020).
- Maurer T. (2019). *A Dose of Realism: The Contestation and Politics of Cyber Norms*, *Hague Journal on the Rule of Law* 1-23, DOI: 10.1007/s40803.019.00129-8
- McKune, S. ve Ahmed, S. (2018). *The Contestation and Shaping of Cyber Norms through China’s Internet Sovereignty Agenda*, *International Journal of Communication* 12, 3835–3855.
- Microsoft (2020). *Cyberattacks Targeting Health Care Must Stop*, Nov 13, <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2020/11/13/health-care-cyberattacks-covid-19-paris-peace-forum/> (Erişim Tarihi: 10 Ocak 2021)
- Mueller M. L. (2010). *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*, MIT Press.
- Nocetti, J. (2015). *Contest and Conquest: Russia and Global Internet Governance*. *International Affairs*, 91: 111-130, DOI:10.1111/1468-2346.12189
- Nye, J. S. (2014). *The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities*. *Global Commission on Internet Governance Paper Series*, <https://www.cigionline.org/publications/regime-complex-managing-global-cyber-activities>
- OAS (2004). *Resolution AG / RES. 2004 (XXXIV-O/04), titled “The Inter-American Integral Strategy to Combat Threats to Cyber Security,”* https://www.oas.org/juridico/english/cyb_pry_strategy.pdf (Erişim Tarihi: 10 Haziran 2020)
- OECD (2002). *Guidelines for the Security of Information Systems and Networks Towards a Culture of Security*, <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/15582260.pdf> (Erişim Tarihi: 10 Kasım 2020)
- OECD (2008). *Recommendation of the Council on the Protection of Critical Information Infrastructures (C(2008)35) [OECD/LEGAL/0361]*, <http://www.oecd.org/sti/40825404.pdf> (Erişim Tarihi: 10 Kasım 2020)
- OECD (2019). *Recommendation of the Council on Digital Security of Critical Activities*, OECD/LEGAL/0456, <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/recommendation-on-digital-security-of-critical-activities.htm> (Erişim Tarihi: 10 Kasım 2020)
- OSCE (2016a). *Permanent Council Decision No. 1202, OSCE Confidence-Building Measures to Reduce the Risks of Conflict Stemming from the use of Information and Communication Technologies*, <https://www.osce.org/pc/227281?download=true> (Erişim Tarihi: 11 Kasım 2020)
- OSCE (2016b). *Ministerial Council Decision No.5/16 – OSCE Efforts Related to Reducing the Risks of Conflict Stemming from the Use of Information and Communication Technologies*. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/8/288086.pdf> (Erişim Tarihi: 11 Kasım 2020)
- OSCE (2017). *Cyber Security for Critical Infrastructure: Strengthening Confidence Building in the OSCE – Conference of the Austrian OSCE Chairmanship 15 February 2017, Vienna*, <https://www2.osce.org/files/f/documents/5/1/298281.pdf> (Erişim Tarihi: 11 Kasım 2020)
- Oxford University (2020a). *Oxford Statement on the International Law Protections against Cyber Operations Targeting the Health Care Sector*, 21 May 2020, <https://www.elac.ox.ac.uk/the-oxford-statement-on-the-international-law-protections-against-cyber-operations-targeting-the-hea> (Erişim Tarihi: 11 Ocak 2021)
- Oxford University (2020b). *Second Oxford Statement on International Law Protections of the Healthcare Sector During Covid-19: Safeguarding Vaccine*, 7 August 2020, <https://www.elac.ox.ac.uk/article/the-second-oxford-statement> (Erişim Tarihi: 11 Ocak 2021)

- Pallin, C.V. (2017). Internet Control through Ownership: The Case of Russia, *Post – Soviet Affairs*, 33 (1):16-33, DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2015.112.1712>
- Paris Call for Trust and Security in Cyberspace (2018, 12 November). https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/paris_call_text_-_en_cle06f918.pdf > (Erişim Tarihi: 9 Ocak 2020)
- Risk Based Security (2020). Data Breach 2020 Q3 Report, <https://pages.riskbasedsecurity.com/hubfs/Reports/2020/2020%20Q3%20Data%20Breach%20QuickView%20Report.pdf> (Erişim Tarihi: 11 Ocak 2021)
- RiskIQ (2020). The 2020 Evil Internet Minute, <https://www.riskiq.com/resources/infographic/evil-internet-minute-2020/> (Erişim Tarihi: 11 Ocak 2021)
- Ruhl, C., Hollis, D., Hoffman, W. ve Maurer T. (2020). *Cyberspace and Geopolitics: Assessing Global Cybersecurity Norm Processes at a Crossroads*. Carnegie Endowment for International Peace, https://carnegieendowment.org/files/Cyberspace_and_Geopolitics.pdf (Erişim Tarihi: 9 Ocak 2021)
- Rusya Federasyonu (2000). Information Security Doctrine of the Russian Federation https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National_Strategies_Repository/Russia_2000.pdf > (Erişim Tarihi: 20 Kasım 2019)
- Safshkan, O. (2017). Iran and the Global Politics of Internet Governance, *Journal of Cyber Policy*, 2 (2), 266-284, DOI: 10.1080/23738.871.2017.1360375
- Schmitt M. (2017). *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, 2nd Ed., Cambridge University Press.
- SCO (Shanghai Cooperation Organization) (2009). Agreement on Cooperation in the Field of International Information Security, (16 June) <https://ccdcoe-admin.aku.co/wp-content/uploads/2018/11/SCO-090616-IISAgreement.pdf> > (Erişim Tarihi: 15 Ocak 2020)
- Security Council Report (SCR) (2016a). Open Arria-Formula Meeting on Counter-Terrorism , (21 November), <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2016/11/open-arria-formula-meeting-on-counter-terrorism.php> (Erişim Tarihi: 20 Eylül 2020)
- Security Council Report (SCR) (2016b). Open Arria-Formula Meeting on Cyber Security, (28 November), <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2016/11/open-arria-formula-meeting-on-cybersecurity.php> (Erişim Tarihi: 20 Eylül 2020)
- Security Council Report (SCR) (2020). Arria-formula Meeting on Cyber-Attacks Against Critical Infrastructure (26 August), <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/08/arria-formula-meeting-on-cyber-attacks-against-critical-infrastructure.php> (Erişim Tarihi: 20 Ocak 2021)
- Tikk-Ringas, E. (2012). *Developments in the Field of Information and Telecommunication in the Context of International Security: Work of the UN First Committee 1998-2012*, ICT4Peace Publishing, <https://citizenlab.ca/wp-content/uploads/2012/08/UN-GGE-Brief-2012.pdf> (Erişim Tarihi: 7 Temmuz 2020)
- UN CTED ve UN OCT (2018). *The Protection of Critical Infrastructures Against Terrorist Attacks: Compendium Of Good Practices*, https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/06/Compendium-CIP-final-version-120618_new_fonts_18_june_2018_optimized.pdf (Erişim Tarihi: 12 Ekim 2020).
- UN Human Rights Council (HRC) Resolution 20/8 (2012). *The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet*, (16 July 2012), A/HRC/RES/20/8, <https://undocs.org/A/HRC/RES/20/8>

- UN Human Rights Council (HRC) Resolution 26/13 (2014). The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet (26 July 2014), A/HRC/RES/26/13 <https://daccess-ods.un.org/TMP/4319.375.15735626.html>
- UN Human Rights Council (HRC) Resolution 28/16 (2015). The right to privacy in the digital age (26 March 2015) A/HRC/RES/28/16, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/068/78/PDF/G1506878.pdf?OpenElement>
- UN Human Rights Council (HRC) Resolution 32/13 (2016). The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet (1 July 2016), A/HRC/RES/32/13, <https://daccess-ods.un.org/TMP/3695.021.56972885.html>
- UN Human Rights Council (HRC) Resolution 38/7 (2018). The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet, (5 July 2018), A/HRC/RES/38/7, <https://undocs.org/A/HRC/RES/38/7>
- UN Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013). Comprehensive Study on Cybercrime, New York. https://www.unodc.org/documents/organized-crime/UNODC_CCPCJ_EG.4_2013/CYBERCRIME_STUDY_210213.pdf
- UNGA 65/201 (2010). Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, Note by the Secretary-General (30 July 2010), A/65/201 <https://www.unidir.org/files/medias/pdfs/information-security-2010-doc-2-a-65-201-eng-0-582.pdf> >
- UNGA 66/359 (2011). Letter dated 12 September 2011 from the Permanent Representatives of China, the Russian Federation, Tajikistan and Uzbekistan to the United Nations addressed to the Secretary-General, A/66/359, <https://digitallibrary.un.org/record/710973> >
- UNGA 68/98 (2013). Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, Note by the Secretary-General (24 June 2013), A/68/98, <https://www.unidir.org/files/medias/pdfs/developments-in-the-field-of-information-and-telecommunications-in-the-context-of-international-security-2012-2013-a-68-98-eng-0-518.pdf> >
- UNGA 69/273 (2015). Letter dated 9 January 2015 from the Permanent Representatives of China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, the Russian Federation, Tajikistan and Uzbekistan to the United Nations addressed to the Secretary-General, U.N. Doc. A/69/273, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/69/723> >
- UNGA 70/174 (2015). Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, Note by the Secretary-General (22 July 2015), A/70/174, <https://undocs.org/A/70/174> >
- UNGA 72/327 (2017). Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, Report of the Secretary-General (14 August 2017), A/72/327 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/257/46/PDF/N1725746.pdf?OpenElement> >
- UNGA A/C.3/72/12 (2017). Letter dated 11 October 2017 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General, <https://undocs.org/A/C.3/72/12>
- UNGA Report 54/213 (1999). Report of the Secretary-General Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (10 August 1999), A/54/213 <https://undocs.org/A/54/213> >

- UNGA Report 55/593 (2000). Report of the Third Committee 55/593, Crime prevention and criminal justice, (16 November 2000), A/55/593, <https://undocs.org/A/55/593>
- UNGA Report 57/529/Add. 3 (2002). Report of the Second Committee 57/529/Add. 3, Macroeconomic policy questions: science and technology for development, (21 December 2002), A/57/529/Add. 3, <https://undocs.org/A/57/529/Add.3>
- UNGA Report 58/481/Add.2 (2003). Report of the Second Committee 58/481/Add.2, Macroeconomic policy questions: science and technology for development, (15 December 2003), A/58/481/Add.2, <https://undocs.org/A/58/481/Add.2>
- UNGA Report 64/422/Add.3 (2009). Report of the Second Committee 64/422/Add.3, Globalization and interdependence: science and technology for development, (15 December 2009) A/64/422/Add.3, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/64/422/Add.3>
- UNGA Report 27/37 (2014). Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, The Right to Privacy in the Digital Age, (30 June 2014), A/HRC/27/37 <https://undocs.org/A/HRC/27/37>
- UNGA Report 39/29 (2018). Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights 39/29, The right to privacy in the digital age, (3 August 2018), A/HRC/39/29, <https://undocs.org/A/HRC/39/29>
- UNGA Report 74/130 (2019). Report of the Secretary-General 74/130, Countering the use of information and communications technologies for criminal purposes, (30 July 2019) A/74/130. <https://undocs.org/A/74/130>
- UNGA Resolution 53/70 (1999). Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, (4 Ocak 1999). A/RES/53/70, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/a/res/53/70> >
- UNGA Resolution 55/63 (2001). [on the report of the Third Committee (A/55/593)], Combating the criminal misuse of information technologies, (22 January 2001) A/RES/55/63. <https://undocs.org/en/A/RES/55/63>
- UNGA Resolution 56/121 (2002). [on the report of the Third Committee (A/56/574)] Combating the criminal misuse of information technologies, (23 January 2002), A/RES/56/121, <https://undocs.org/en/A/RES/56/121>
- UNGA Resolution 56/19 (2001). [on the report of the First Committee (A/56/533)] , Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, (7 January 2002), A/RES/56/19, <https://undocs.org/A/RES/56/19> >
- UNGA Resolution 57/239 (2002). [on the report of the Second Committee (A/57/529/Add.3)] Creation of a global culture of cybersecurity, (20 December 2002) A/RES/57/239 <https://undocs.org/en/A/RES/57/239>
- UNGA Resolution 58/199 (2003). [on the report of the Second Committee (A/58/481/Add.2)]. Creation of a global culture of cybersecurity and the protection of critical information infrastructures, (23 December 2003), A/RES/58/199, <https://undocs.org/en/A/RES/58/199>
- UNGA Resolution 64/211 (2009). [on the report of the Second Committee (A/64/422/Add.3)] Creation of a global culture of cybersecurity and taking stock of national efforts to protect critical information infrastructures, (21 December 2009), A/RES/64/211, <https://undocs.org/A/RES/64/211>
- UNGA Resolution 65/230 (2010). [on the report of the Third Committee (A/65/457)] Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice (21 December 2010), A/RES/65/230, <https://undocs.org/A/Res/65/230>

- UNGA Resolution 68/167 (2013). [on the report of the Third Committee (A/68/456/Add.2)]. The right to privacy in the digital age, (18 December 2013), A/RES/68/167, <https://undocs.org/A/RES/68/167>
- UNGA Resolution 69/166 (2014). [on the report of the Third Committee (A/69/488/Add.2 and Corr.1)], The right to privacy in the digital age (18 December 2014) A/RES/69/166. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/707/03/PDF/N1470703.pdf?OpenElement>
- UNGA Resolution A/C.3/73/L.9/Rev.1 (2018). Countering the use of information and communications technologies for criminal purposes, (2 November 2018), <https://undocs.org/A/C.3/73/L.9/Rev.1>
- UNGA Resolution 73/179 (2018). [on the report of the Third Committee (A/73/589/Add.2)] The right to privacy in the digital age, (17 December 2018), A / RES / 73/179, <https://undocs.org/en/A/RES/73/179>
- UNGA Resolution 73/187 (2018). [on the report of the Third Committee (A/73/590)] Countering the use of information and communications technologies for criminal purposes, (17 December 2018), A/RES/73/187, <https://undocs.org/en/A/RES/73/187>
- UNGA Resolution 73/266 (2018). [on the report of the First Committee (A/73/505)] Advancing responsible State Behavior in Cyberspace in the Context of International Security, A/RES/73/266, <https://undocs.org/A/RES/73/266> >
- UNGA Resolution 73/27 (2018). [on the Report of the First Committee (A/73/505)] Developments in the Field of Information And Telecommunications In The Context Of International Security, (11 December 2018), A/RES/73/27 , <https://undocs.org/A/RES/73/27> >
- UNGA resolution 74/173 (2019). [on the report of the Third Committee (A/74/400)] Promoting technical assistance and capacity-building to strengthen national measures and international cooperation to combat cybercrime, including information-sharing (18 December 2019) A/RES/74/173 , <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/74/173>
- UNGA Resolution 74/247 (2019). [on the report of the Third Committee (A/74/401)] Countering the use of information and communications technologies for criminal purposes, (27 December 2019), A/RES/74/247 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/440/28/PDF/N1944028.pdf?OpenElement>
- UNGA Resolution A/C.3/74/L.11/Rev.1 (2019). Countering the use of information and communications technologies for criminal purposes (5 November 2019) <https://undocs.org/A/C.3/74/L.11/Rev.1>
- UN Security Council (UNSC) Resolution 2341 (2017) [on threats to international peace and security caused by terrorist acts], (13 February 2017), S/RES/2341 (2017), [https://undocs.org/S/RES/2341\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2341(2017))
- Walker, S. (2019). Cyber-Insecurities? A Guide to the UN Cybercrime Debate, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Geneva. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/03/TGLATOC-Report-Cybercrime-in-the-UN-01Mar1510-Web.pdf> (Erişim Tarihi: 15 Kasım 2020).
- WHO (2020). WHO Reports Fivefold Increase in Cyber Attacks, Urges Vigilance (23 April), <https://www.who.int/news/item/23-04-2020-who-reports-fivefold-increase-in-cyber-attacks-urges-vigilance> (Erişim Tarihi: 12 Ocak 2021).
- World Economic Forum (WEF) (2020). The Global Risks Report 2020, Geneva, 2020 http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf (Erişim Tarihi: 1 Ağustos 2020)

The United Nations System and the Regulation of Global Cyberspace Security

Tuba ELDEM*

Cybersecurity is a fairly new international issue. Two decades ago, it received little attention as an international problem and largely associated with the technical protection of computer systems. Over the last few years it has, however, risen on the global community's agenda as an important cross-border transnational issue posing significant economic, humanitarian, and national security risks. Like many other transnational and cross-border security challenges, cybersecurity risks, such as cyberattacks on critical infrastructure, cybercrime and cyberespionage, require significant collaboration and cooperation among different actors at different levels and across borders. Unlike traditional security challenges, many transnational non-traditional security threats have not yet produced the requisite coherent international efforts to tackle them, although – as this article shows – an emerging cooperative mitigating framework has emerged among states within the United Nations (UN).

Cybersecurity discussions in the UN started in 1998 with Russia's draft resolution on "Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security". However, cybersecurity gained significantly greater prominence on the UN's agenda over the last decade along with growing numbers of sophisticated computer network operations and cyber-enabled information operations carried out in or through cyberspace by both state-sponsored and non-state actors. Edward Snowden's revelations regarding the US-led Five Eyes spying alliance's use of cyberspace for espionage and mass surveillance in 2013, alongside the mounting economic cost and social damage of cybercrime, and the growing importance of cyber technologies for sustainable development further raised the issue of cybersecurity in the UN.

In this article, I examine the decisions and processes to regulate cyberspace in the UN system by addressing cybersecurity risks as a cross-border non-traditional security issue arising as a by-product of the globalizing world. I analyze ongoing norm-setting work within the three main Committees of the UN General Assembly (UNGA) to provide a thematic and holistic evaluation of the UN's highly fragmented cybersecurity regulatory activities. I also aim to identify emerging

* Fenerbahçe University, the Center for Applied Turkey Studies (CATS) of the German Institute for International and Security Affairs (SWP), E-mail: tuba.eldem@fbu.edu.tr

fault lines in international society concerning the regulation of global cyberspace by locating the challenges and sources of disagreement.

My analysis of the twenty-year-old negotiations among states about cyber norms reveals that the UN's efforts to regulate cybersecurity cover many issues, such as establishing formal and informal norms of behavior for state and non-state actors in cyberspace, protecting critical information infrastructures against cyber-attacks for sustainable development, creating legal mechanisms to address cross-border cybercrime, and securing privacy and human rights online. Several UN organs have been involved in cyber norm building processes. In particular, the UNGA's First Committee has been a central forum for key cyber powers, such as the U.S., China, and Russia, to discuss the information security threats. The adoption of three consensus reports by the UN Groups of Governmental Experts (GGEs) in 2010, 2013, and 2015 created a global cyber stability and resilience framework. This has four key pillars: the application of international law to cyberspace, the adoption of the norms of responsible state behavior in times of peace; the development of confidence-building measures to reduce cyber conflict; and capacity-building to enable states to better protect themselves from destructive or unbalancing cyberactivity. The Second Committee played an important role in framing resolutions on the promotion of a global culture of cybersecurity and the protection of critical information infrastructures within the context of sustainable development. This was later used as a reference point by the UN GGEs. The Third Committee, together with the Economic and Social Council, focused on strengthening the normative base for responding to transnational threats from the criminal use of the Internet and information and communication technologies. The Third Committee and Human Rights Council also addressed the right to online privacy, particularly human rights issues resulting from state (ab)uses of cyberspace and accepted a series of resolutions on the right to privacy in 2013, 2014, 2015 and 2018. These endorsed that restrictions for ensuring public safety and national security should be guided and limited by principles of state responsibility, such as transparency and accountability, as well as the norms and core principles of international law, such as legitimate aim, necessity, and proportionality.



While states have demonstrated increasing willingness to regulate cyberspace activities, I show that the international community remains clearly divided regarding the focus of the emerging regulatory framework and the basic approach to managing cyberspace. In particular, three main trends have shaped cyberspace regulation at the UN: a normative conflict between cyber powers over the nature of the international cybersecurity regime; the increasing power and influence of States in cyberspace; and a power shift from West to East in global cyberspace governance. Indeed, from the perspective of the international system, the ongoing inter-state negotiations on cyber norms at the UNGA reveal wider changes in world politics due to the global technology revolution. On the one hand, the resolution adopted in the Second Committee on creating a global cybersecurity culture and the norms adopted in the UN GEE consensus reports regarding responsible state behavior in cyberspace reflect US efforts to preserve its dominant position in global cyberspace governance; on the other hand, the recent developments in the First and Third

Committees reveal that rising powers like Russia and China have become much more capable of using procedural rules and multilateral diplomacy to advance their own agendas.

The establishment of open-ended expert groups on both cybercrime and cyberwar not only reflects competing visions for the future of cyberspace but also advances Russia's long-standing aim of creating a new information security regime based on multi-lateral treaties. This transition, which marks the decline of US hegemony, not only implies that global cyberspace governance will fragment further but also raises the questions of whether China will play a more active role in this debate and how its behavior will shape cyber norms in the future. I predict that cyberspace will maintain its central position as a new geopolitical competition area of the twenty-first century as states continue to use it to gain advantages and influence events in other operational areas and across the instruments of power.

Türkiye’de Yerel Seçimler için Adaylık Mücadelelerinde Parti Değiştirme Olgusu: Niceliksel ve Niteliksel Çözümlemeyi Bir Araya Getirmek

Party Switching in Struggles Over Candidacy in Turkish Local Elections: Bringing Quantitative and Qualitative Analysis Together

Toygar Sinan BAYKAN* 
Osman KOCAAGA** 

Öz

Bu çalışma Türkiye’de ilçe belediye başkanlığı seçimlerinde gerçekleşen parti değiştirme olgusuna odaklanmaktadır. Makale, yerel siyasette parti değiştirme olgusunu 2009, 2014 ve 2019 yerel seçimleri bağlamında niceliksel ve niteliksel yöntemler kullanarak incelemektedir. Bu çalışmada öncelikle niceliksel verilere dayanarak yerel siyasette parti değiştirme olgusunun oldukça yaygın görüldüğü ortaya konulmaktadır. Niceliksel verilerin daha yakından incelenmesinin ise işaret ettiği iki temel örüntü mevcuttur. Bunlardan ilki ilçe belediye başkanlığı seçimlerinde parti değiştirerek başarılı olan adayların çoğunlukla sistemin egemen partisi olan AKP’ye yönelmiş olmalarıdır. Türkiye’de yerel siyasette parti değiştirme davranışının ikinci temel örüntüsü ise seçimlere mevcut belediye başkanı olarak giren parti değiştiren adayların önemli avantajlara sahip olmalarıdır. Ancak bu genel örüntülerden sapan vakalar da mevcuttur. Bu sapmaların çoğunlukla yüz yüze ilişkilerin yaygın ve siyasetin kişisel etkilere daha açık olduğu az nüfuslu yerel bağlamlarda ortaya çıkma olasılığı hayli yüksektir. Bu vakalara daha yakından niteliksel bir bakış yerel seçimlerde parti değiştirme olgusunun doğurduğu sonuçların anlaşılabilmesi için yalnızca yerel ve ulusal siyasal alanın ve yerel siyasal seçkinlerin kişisel sermaye bileşimlerinin yarattığı nesnel sınırların değil yerel siyasal seçkinlerin yerel seçim mücadelelerindeki öznel performanslarının ve pratiklerinin de kavranması gerektiğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bu çalışmada niteliksel ve niceliksel çözümlemenin yanı sıra Bourdieu sosyolojisinin kavramlarını karşılaştırmalı siyaset ve parti siyaseti literatürünün kavramsal araçlarıyla da kaynaştıran bir perspektif benimsenmiştir. Yine de, bu makalede, Türkiye siyasetinin personalistik yönünü yerel düzeyde de teyit eden yaygın parti değiştirme olgusunun çok özel bir şekilde gerçekleştiği de belirtilmektedir. Parti değiştiren adaylar, şahsi kapasitelerinin çok yüksek olduğu koşullarda dahi hukuksal, lojistik ve stratejik nedenlerle, bağımsız adaylıktan çok daha fazla parti adaylığını tercih etmektedirler. Bu durum, parti sisteminin birçok sorununa rağmen, Türkiye siyasetinde partilerin devam eden merkezi rolünü ve ağırlığını teyit etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Parti Değiştirme, Yerel Seçimler, Adaylık, AKP, CHP, İlçe Belediye Başkanları, Pierre Bourdieu, Popülizm, Klientelizm

* Kırklareli Üniversitesi, E-posta: tbaykan@klu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-7385-5873>

** Kırklareli Üniversitesi, E-posta: osman.kocaaga@klu.edu.tr <https://orcid.org/0000-0002-0689-8101>

Abstract

This study focuses on the phenomenon of party switching at sub-provincial municipal elections in Turkey. The study deploys quantitative and qualitative methods to examine the phenomenon in the context of the local elections that took place in 2009, 2014, and 2019. Based mainly on quantitative data, this paper reveals that party switching is quite prevalent in Turkish local politics. A closer examination of the quantitative data highlights two main patterns: first, successful party-switching candidates in local politics have usually preferred to join the system’s hegemonic party, namely the AKP. Second, switching parties as mayor brings considerable advantages to the candidates. But there are also cases that deviate from these main patterns. These deviations from the general patterns occur in local contexts with small populations, which can facilitate face-to-face relations and allow personalistic factors exert greater impact on politics. A qualitative focus on these diverging cases reveals the importance of understanding subjective practices and performances of local political elites in local election struggles alongside objective boundaries created by the local and national political fields and configurations of the personal capital of individual candidates in order to better understand consequences of party switching in local elections. Therefore, this research does not only bring quantitative and qualitative analysis together but also embraces a theoretical approach that combines concepts of Bourdieu’s sociological perspective with the conceptual tools of comparative politics and party politics. Nevertheless, party-switching politicians in Turkish local politics, including those with great personal capacities, predominantly prefer to switch to other parties, rather than becoming independent candidates, mainly due to legal, strategic, and logistical reasons. This situation confirms the ongoing role and weight of parties in Turkish politics, despite all the problems and the personalistic inclinations associated with the Turkish party system.

Keywords: Party Switching, Local Elections, AKP, CHP, Sub-provincial Mayors, Pierre Bourdieu, Populism, Clientelism

1. Giriş

Parti değişirme davranışı Türkiye siyasetinde çok partili hayata geçildiğinden beri gerek kolektif gerekse bireysel düzeyde sıklıkla gözlemlenebilen bir olgudur (Erten, 1996; Kemahlioğlu ve Sayarı, 2017; Turan, 1985; Turan et al., 2005). Parti bölünmeleri ile birleşmelerinin yarattığı ve milletvekillerinin baş aktör olduğu parti değişirme vakalarının ötesinde hatırı sayılır sayıda siyasetçi her yerel seçim döneminde bireysel tercihleri sonucunda parti değiştirmektedir. Bu parti değişirme vakaları kimi zaman yoğun eleştirilere maruz kalmakta ve siyasi etik tartışmalarının da konusu olmaktadır. Yine de, bu makalede göstereceğimiz gibi, parti değiştiren hatırı sayılır sayıda siyasetçi bu olumsuz popüler algıya karşın seçimlerde başarılı olabilmıştır. Bununla birlikte parti değiştirmenin siyasetçiler için çoğunlukla kazançlı bir hamle olmadığı da niceliksel verilerin incelenmesiyle görülebilmektedir.

Türkiye’de parti değişirme olgusu üzerine mevcut literatür daha çok yasama meclisi seçimlerine odaklanmaktadır. Bu konu üzerine İlder Turan’ın yazdığı ilk çalışmada milletvekillerinin parti değişirme eğiliminin ne kadar yaygın olduğu 1946-1980 yılları arasındaki seçimlerde kazananlara odaklanılarak gösterilmiştir. Bu dönemde milletvekili seçilenlerin 1/6’sı parti değiştiren vekillerden oluşmaktadır (Turan, 1985). Turan bu çalışmada sosyo-ekonomik olarak daha az gelişmiş yerlerde yerel bağlamda etki sahibi adayların bireysel parti değişirme davranışının daha başarılı olduğunu göstermektedir (1985, s. 25). Diğer taraftan yasama meclisinde daha büyük

seçim bölgelerinden gelen kimselerin de parti değiştirerek başarılı oldukları görülmektedir. Turan bu durumun çoğunlukla kolektif bir hareket sonucunda (hizipsel ayrılma gibi) gerçekleştiğini ortaya koymaktadır (1985, s. 27). Daha yakın tarihli bir araştırmada, yine Turan vd. (2005) 1980 sonrası TBMM’de gerçekleşen parti değiştirme vakalarına odaklanmışlardır ve bu dönemde de oranların çok yüksek olduğu görülmektedir. Parti kapatmaları, bölünmeleri ve birleşmelerinin teşkil ettiği sayı çıkarıldığında dahi bu denli yüksek bir parti değiştirme oranı oturmuş bir parti sisteminde görülmeyen bir durumdur (Turan vd., 2005).¹ Yasama meclisi için Türkiye’de 1980 sonrası parti değiştirme vakalarına odaklanan çok daha güncel bir çalışmada Kemahlıoğlu ve Sayarı (2017) grup halinde parti değiştirmenin seçimlerle ilgili kaygılardan ziyade siyasa temelli ve ideolojik motivasyonlar ile gerçekleştiğini ileri sürmektedirler.

Sınırlı sayıdaki çalışmadan oluşan Türkiye üzerine mevcut literatür parti değiştirme olgusu ile ilgili ufuk açıcı içerikler sunmasına karşın özellikle yerel seçimlerde parti değiştirme olgusunun genel görünümü ve adaylar için bu stratejiyi teşvik eden koşullar ve bu stratejinin yarattığı sonuçlar hakkında bize çok az şey anlatmaktadır. Bunun yanı sıra genel kuramsal literatür de incelendiğinde yerel düzeyde parti değiştirme olgusuna odaklanan çalışmaların son derece nadir olduğu görülmektedir.² Mevcut literatürün başka bir sınırlılığı da odaklandığı parti değiştiren siyasetçi örnekleminin halihazırda seçimleri kazanmış milletvekillerinden ya da belediye başkanlarından oluşmasıdır. Dolayısıyla mevcut çalışmalar adaylık düzeyinde de kendisini ortaya koyan parti değiştirme olgusuna odaklanmamakta ve parti değiştirmenin yarattığı müessir sonuçlar açısından kısmi bir resim sunmaktadır. Bu araştırma Türkiye’de parti değiştirme olgusuna yerel seçimler bağlamında odaklanırken hem parti değiştirme olgusunun temel dinamiklerini temel olarak niceliksel veriler ışığında betimlemekte hem de parti değiştirmenin siyasetçiler için ne zaman başarılı bir strateji olduğunu niteliksel ve niceliksel veriler çerçevesinde incelemektedir.

Bu çalışma çerçevesinde üzerine eğildiğimiz parti değiştirme olgusunun yalnızca bu konuya hasredilmiş sınırlı literatür çerçevesinde değil yerel siyaset ve parti siyaseti ile ilgili literatürlerin daha geniş çerçevesinde de konumlandırılabilmesi mümkündür. Dolayısıyla, burada, ayrıntılı bir literatür taramasına girmeden ve söz konusu çalışmalar bütünü bakımından tüketici olmaktan hayli uzak bir şekilde de olsa mevcut araştırmayı bu literatürlerin içinde yer alan bazı önemli katkılar çerçevesinde konumlandırmanın araştırmanın ampirik, yöntemsel ve kuramsal katkısının daha iyi anlaşılabilmesi açısından faydalı olacağını düşünüyoruz. Bu çalışma parti siyaseti ve adaylık³ ile ilgili genel güncel literatüre (Ayan-Musil, 2011; Massicard ve Watts,

1 Cari kuramsal literatür parti değiştirmenin daha düşük kurumsallaşma düzeyindeki parti sistemlerinde daha sık görüldüğüne işaret etmektedir. Bkz. Kreuzer ve Pettai (2009, s. 275).

2 Yerel düzeyde Brezilya’da belediye başkanlarının parti değiştirme dinamiklerine odaklanan Hott ve Sakurai’ye (2020) ait çözümlmeye dikkatimizi çeken Özge Kemahlıoğlu’na teşekkür borçluyuz. Çalışmalarındaki literatür taramasında Hott ve Sakurai yerel düzeyde parti değiştirme fenomenine yönelik incelemelerin, bizim gözlemlerimizi teyit eder şekilde, çok nadir görüldüğünü belirtmektedirler (2020, s. 2). Hott ve Sakurai’nin çalışması yalnızca seçilmiş belediye başkanlarının parti değiştirme hareketliliğine odaklanırken çalışmamız adaylık düzeyinde de belediye başkanlarının parti değiştirme hareketliliğine odaklanarak literatüre bir katkı sunmaktadır.

3 Bu noktada Türkiye’de adaylık ile ilgili parti siyaseti literatürünün de son derece sınırlı olduğunu ve hukuki incelemelerin bu literatür bakımından baskın bir yaklaşım olduğunu belirtmek gerekir.

2013; Sayarı vd., 2018; Uysal ve Topak, 2010) yerel düzeydeki adaylık mücadelelerinin özel bir boyutu olan parti değiştirme fenomenine vurgu yaparak ampirik bir katkı sunmaktadır. Diğer taraftan bu çalışma kentsel siyaset ile ilgili genel literatüre (Aksu-Çam, 2013; Buğra ve Savaşkan, 2015; Doğan, 2007)⁴ ve özellikle de bu literatürün siyasal partilerin yerel siyasetteki rollerini daha doğrudan soruşturan çalışmalardan oluşan belirli bir damarına yerel düzeydeki adaylık mücadelelerinin özel bir boyutu olan parti değiştirme fenomenine eğilerek yapılmış bir katkı olarak da değerlendirilebilir.

Özellikle yerel siyaset ve parti siyaseti literatürlerinin kesişimindeki bu yerel siyaset çalışmaları kümesi açısından daha ayrıntılı bir konumlandırma çabası faydalı olacaktır. Ampirik ve yöntemsel bakımdan son derece önemli katkılardan oluşan bu damar çoğunlukla belirli yerel bağlamlarda siyasal partilere odaklanırken niteliksel yöntemler kullanmaktadırlar (Doğan, 2016; Erder ve İncioğlu, 2013; Güneş-Ayata, 2010; Joppien, 2018; Kılıçdaroğlu, 2019; Ocaklı, 2012; 2015; Kurtoğlu, 2004; Schüler, 1999; Varol, 1989; White, 2002; Unbehanun, 2005). Ancak bu damar yerel siyasetin ulusal ölçekte gösterdiği örüntüleri temel olarak niceliksel veriler üzerinden yorumlayan çalışmaları da içermektedir (Çitçi, 1989; Erdoğan, 2016; Uyan-Semerci, 2016). Bu araştırmaların bir kısmı stratejik süreçlere ve yerel siyasal aktörlerin (partiler, yerel siyasal seçkinler: belediye başkanları, meclis üyeleri ve vekiller) pratiklerine (Arıkan-Akdağ, 2014; Doğan, 2016; Güneş-Ayata, 2010; Joppien, 2018; Kılıçdaroğlu, 2019; Ocaklı, 2012; 2015; White, 2002; Unbehaun, 2005) odaklanırken bir kısmı da daha çok bu aktörlerin konumlarına ve sahip oldukları kaynaklara yerel (Topal-Demiroğlu ve Okutan, 2016; Erder ve İncioğlu, 2013; Kurtoğlu, 2004; Schüler, 1999; Varol, 1989) ya da ulusal (Arıkboğa, 2016; Çitçi, 1989; Erdoğan, 2016; Uyan-Semerci, 2016) düzeylerde eğilmişler ve yerel iktidar fenomenini bu kaynakların bir ürünü olarak kavramışlardır.

Bu araştırma ise, yerel siyasette siyasal partilerin, yerel toplumsal kümelerin ve güç odaklarının, yerel siyasal seçkinlerin ve patronaj ve klientalizmin rolünü değerlendiren bu çalışmaların belirli bağlamlara odaklanan niteliksel yaklaşımlarını ve yerel düzeyde ya da tüm Türkiye ölçeğinde yerel siyasetin belirli örüntülerini soruşturan ve aktörlerin konumlarını ve kaynaklarını ortaya koyan makro düzeylerdeki niceliksel verilere dayanan yaklaşımlarını birleştiren sentetik bir yöntemsel tercihle literatüre katkı sunmaktadır. Çalışma parti değiştirme fenomeni açısından yerel ve ulusal siyasetin örüntülerini niceliksel ve niteliksel verilere dayanarak bir arada incelemektedir. Araştırma özellikle niteliksel kısımda, yerel siyasette klientalistik ilişkilerin ve toplumsal-ekonomik güç ve itibarın yerel iktidarı şekillendirmek açısından merkeziliğine vurgu yapan mevcut yerel parti siyaseti literatürüne de katkı sunmaktadır. Çalışma bu katkıyı Bourdieu sosyolojisi ile eleştirel bir diyaloga girerek ve yerel siyasal seçkinlerin seçmenle bağ kurma ve klientalistik ilişkileri yönetme pratiklerini dinamik bir şekilde kavrayacak bir kuramsal öneri geliştirerek yapmaktadır. Diğer bir deyişle mevcut çalışma, belirli bir yerel iktidar seçkini kümesinin (bu araştırma kapsamında bunlar “parti değiştiren” yerel iktidar seçkinlerinden oluşmaktadır) “kim oldukları” sorusu kadar “ne yaptıkları” sorusuna da bir cevap vermeye çalışarak mevcut literatür ile eklenmektedir.

4 Türkiye'de kentsel siyaset literatürünün kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Savaşkan ve Çam (2019).

Bu bakımlardan araştırma, yerel siyaset ve parti siyasetinin kesişiminde yerel aktörlerin stratejik etkinliklerine ve failliğine odaklanan bir dizi güncel araştırma ile yaklaşımı bakımından özel bir yakınlık içinde görülebilir (Arıkan-Akdağ, 2014; Doğan, 2016; Joppien, 2018; Kılıçdaroğlu, 2019; Ocaklı, 2012; 2015; White, 2002;). Yine de mevcut araştırma, karşılaştırmalı siyaset ve parti siyaseti üzerine literatürün bazı kuramsal ve kavramsal öneri ve araçlarını (klientalizm, popülizm vb.) Bourdieu sosyolojisi ile kaynaştırması bakımından bu güncel araştırmalardan ayrılan bir yöne sahiptir.

Bu makalede “parti değiştirme” olgusu ile kastettiğimiz dinamik yerel siyasetçilerin yalnızca partilerini değiştirmeleri değil bağımsız konumlardan partilere yönelmeleri veya partilerden bağımsız konumlara geçmeleridir de. Yerel seçimler bağlamında parti değiştirme olgusunun incelenmesine öncelikle büyükşehir düzeyinden değil de il-ilçe belediye başkanları düzeyinden başlamamızın gerekçesi ise daha büyük bir vaka evreni içinde yerel seçimlerde parti değiştirme olgusunun genel dinamiklerini ve çizgilerini daha iyi anlamak istememizdir. Yerel seçimler düzeyinde bireysel parti değiştirme vakalarına odaklanmanın yerel seçimlerin doğası itibarıyla “parti değiştirme” olgusunun dinamikleri konusunda bize daha belirgin bir içerik sunduğunu da düşünmekteyiz. Zira yerel seçimler hem adayların kişisel niteliklerinin hem de yerel bağlamın özelliklerinin de belirleyici olduğu ve partilerden bağımsız hareketleri teşvik eden bir niteliğe de sahiptir. Yerel seçimlerde parti değiştirme olgusuna odaklanmanın hem yerel siyasete hem genel olarak Türkiye'nin parti sisteminin genel eğilimlerine ve sorunlarına ilişkin kavrayışımız bakımından önemli olanaklar sunduğunu düşünüyoruz.

Araştırma niceliksel verilerin ortaya konulması ve yorumlanmasının ötesinde bazı yerel seçkinlerin niceliksel verilerin işaret ettiği genel örüntülerden sapan parti değiştirme hareketleri sonrası elde ettikleri şaşırtıcı başarıları (ve uğradıkları şaşırtıcı başarısızlıklara) odaklanarak parti değiştirme davranışını teşvik eden ve başarılı kılan temel dinamikleri daha iyi kavramayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla çalışmanın yanıt aradığı sorular arasında şunlar bulunmaktadır: Türkiye’de yerel seçimlerde parti değiştirme olgusu ne yoğunlukta görülmektedir? Türkiye’de yerel seçimlerde sistemin merkez partileri etrafındaki parti değiştirme hareketinin parti değiştiren yerel seçkinlerin kişisel kaynakları ve yöneldikleri partiler ve geldikleri parti kökenleri bakımından temel görünümü nedir? Bunlardan da önemlisi yerel seçimlerde siyasal seçkinlerin parti değiştirme stratejisi hangi koşullar altında başarılı hangi koşullar altında başarısız olmaktadır?

Tüm bu sorulara yanıt aramak için, ilk etapta, Yüksek Seçim Kurulu’nun (YSK) sağladığı 2009, 2014 ve 2019 yerel seçimlerinde ilçe belediye başkanlığına ilişkin kesin aday ve sonuç listelerini Microsoft Access’te karşılaştırarak AKP ve CHP etrafında cereyan eden parti değiştirme vakaları ile ilgili temel niceliksel bulgulara ulaştık.⁵ Sistemin merkezinde bulunan bu iki partiye odaklanma

5 Bize 2009, 2014 ve 2019 yerel seçimleri için kesin aday ve sonuç listelerini temin eden YSK’ya ve bu verileri karşılaştırmak için gerekli olan teknik desteği sağlayan Edip Serdar Güner’e teşekkür ederiz. Bazı yerel bağlamlar ile ilgili bize bilgi sağlayarak aşağıdaki niteliksel analizi destekleyen yerel basın mensuplarına ve meslektaşımıza da teşekkür borçluyuz. YSK, her bir seçim dönemi için tüm Türkiye genelini ve tüm partileri kapsayacak şekilde kesin aday olarak gösterilen ve bunlar arasından ilçe belediye başkanı seçilenlerin listesini ayrı ayrı dosyalar halinde tarafımıza iletmiştir. Bu dosyalarda (başka bir deyişle kesin aday listelerinde) yer alan kişilerin sayısı

gerekçemiz bu partiler etrafında yoğun bir parti değiştirme hareketliliğinin yaşanmasıdır. Bu partilerden ayrılma ve bu partilere yönelimi gösteren toplu veriler üzerinden yerel seçimlerde parti değiştirme olgusu ile ilgili temel çıkarımlarda bulunduk. Buna ek olarak, genel olarak parti değiştirmenin yarattığı müessir sonuçların içinden genel örüntüden sapan⁶ sınırlı sayıdaki vakaya odaklanarak yerel seçimlerde parti değiştirme davranışını başarılı ya da başarısız kılan kişisel ve yerel siyasal bağlam ile ilgili etkenleri de tespit etmeye yöneldik.

Bu analiz çerçevesinde Türkiye’de yerel seçimlerde parti değiştirme davranışının belirgin bir olgu olduğunu ileri sürmekteyiz. Buna karşın toplu verilere bakıldığında parti değiştirme stratejisinin özellikle büyük merkez partilerden ayrılan adaylar için çoğu zaman avantajlı bir strateji olmadığı ve bu adayların büyük bir çoğunluğunun incelenen iki dönemde de seçimleri kazanamadığı görülmektedir. Ancak özellikle hegemonik bir merkez partisi konumunda olan AKP’ye diğer partilerden hareket etmek yerel seçkinler için büyük bir avantaj teşkil etmektedir. Dolayısıyla CHP’den dahi AKP’ye yönelen başarılı bir parti değiştirme hareketliliği gözlemlenmektedir. Partiler etrafında yaşanan bu aday değiştirme hareketliliğinin genel çizgileri ve doğurduğu sonuçlar AKP’nin merkezinde olduğu bir egemen/hegemonik parti sisteminin (Ayan-Musil, 2015; Esen ve Gümüşçü, 2016; Özbudun, 2014; Somer, 2016) tezahürü olarak değerlendirilebilir. Niceliksel ve toplu verilerin ortaya koyduğu bir diğer dinamik ise parti değiştirmeyi başarılı bir strateji kılan etkenlerden birinin parti değiştiren siyasetçinin belediye başkanı olup olmaması olduğudur. Belediye başkanı seçildikten sonra parti değiştiren başkanlar kişisel kapasiteleri uygunsa ve yerel siyasal alana doğru yanıt veren bir parti değiştirme güzergâhı izlemişlerse büyük oranda başarılı olmaktadır. Dolayısıyla parti değiştiren belediye başkanlarının yarısından fazlası seçimleri kazanabilmiştir. Bu durum Türkiye’de belediye başkanlığının beraberinde getirdiği büyük avantajları da teyit etmektedir (Açıkel ve Balcı, 2009). Kazanan başkanların çoğunluğunun AKP’ye yönelik bir hareket sergilediği de eklenmelidir. Sonuçta, genel olarak, niceliksel verilere bakıldığında, Türkiye’de yerel seçimlerde parti değiştirmeyi başarılı kılan koşulların hegemonik parti sisteminin ağırlık merkezine (yani AKP’ye) yönelmek ve parti değiştiren adayın seçime halihazırda belediye başkanı olarak girmesi olduğu ileri sürülmektedir. Özellikle büyük partiye

2009 yerel seçimleri için 6851; 2014 yerel seçimleri için 7479; 2019 seçimleri için ise 6276’dır. Türkiye genelinde seçilen ilçe belediye başkanlarının sayısı ise 2009 yerel seçimleri için 958; 2014 yerel seçimleri için 962; 2019 yerel seçimleri için ise 974’tür. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki her bir seçim döneminde Türkiye genelinde kesin aday gösterilen ve belediye başkanı seçilen kişilerin sayısı birtakım yasal düzenlemelerle ortaya çıkan çok küçük değişiklikler dışında tamamen aynı kalmıştır. Böylelikle elimizde tüm Türkiye genelini kapsayacak düzeyde yorum yapmamıza olanak sağlayacak bir tam örneklem kümesi mevcuttur. Bu kapsamda ilk yaptığımız belediye başkanları seçilenlerin dosyasını Microsoft Access’te kesin aday listesi ile bir araya getirmektir. Sonrasında ise karşılaştırmalar yapılarak kazanan adaylar (belediye başkanı seçilenler) kesin aday listesine ilgili komutların çalıştırılmasıyla başkan olarak, geriye kalanlar ise aday olarak kodlanmıştır. Bu işlem sonucunda ise hem belediye başkanı seçilenlerin hem de aday olarak gösterilenlerin listesi tek bir dosya halinde elde edilmiştir. Sonrasında yapılan ise filtreler yardımıyla hem partiler hem de başkan-adaylar özelinde yer değiştirmelerin listesini her bir seçim dönemi için çıkarmak olmuştur.

- 6 Bu çalışmada “genel örüntüden sapan vakalar” ifadesi ile seçime parti değiştirerek giren adayların, aşağıda toplu veriler üzerinden gösterdiğimiz avantajlı stratejik hareketten sapmalarına rağmen başkanlık konumu edinmelerini ve eğer başkanlık konumdaysalar bunu korumalarını ya da avantajlı stratejik harekete uymalarına rağmen başkanlık konumunu kaybetmelerini kastediyoruz.

yönelimin kurumsallaşmasını tamamlamamış parti sistemlerinde kazançlı bir strateji olduğu mevcut literatür tarafından da kaydedilmektedir (Kreuzer ve Pettai, 2009, s. 280).

Ancak niceliksel veriye biraz daha yakından bakıldığında bu genel örüntüden sapan bazı şaşırtıcı (Malatya, Arapgir başta olmak üzere niteliksel kısımda analiz ettiğimiz bazı vakalarda olduğu gibi) başarılı ve başarısız parti değiştirme vakalarının da olduğu görülmektedir. Yerel parti sisteminin ve toplumsal yapının hususiyetleri ve parti değiştiren adayın siyasal makamdan bağımsız olarak kapasitesi ve siyasal pratiği de parti değiştirmeyi başarılı ya da başarısız bir strateji kılan etkenlerdendir. Ancak özellikle bu genel örüntüden sapıldığı vakalarda (yani parti değiştiren yerel seçim adaylarının başkanlığın getirdiği simgesel sermayeye sahip olmadığı ve ulusal sistemin hegemonik partisinden uzaklaşarak başarılı ya da bu genel örüntüye uygun şekilde hareket ederek başarısız oldukları vakalar), yerel seçimlerde parti değiştirerek başarılı olunabilmesini belirleyen spesifik bir demografik bağlam olduğu da vurgulanmalıdır: Yüz yüze ilişkilerin güçlü olduğu Türkiye'nin az nüfuslu ilçelerinde parti değiştiren adayların yerel siyasal alanın hususiyetleri ve kendi kişisel sermaye konfigürasyonları arasındaki doğru bir etkileşim sonucunda başarılı olmaları mümkün olabilmektedir. Ancak yine de, bu niteliksel analizin de gösterdiği gibi, az nüfuslu bağlamlarda siyaset yapan ve kişisel kapasitesi yüksek olan yerel siyasal seçkinler dahi çok büyük oranda, aşağıda açıklayacağımız temelde hukuksal, lojistik ve stratejik nedenlerle, bağımsız adaylık yerine partilere yönelmektedirler.

Yukarıda bahsettiğimiz sorunsal ile ilgili nicel verilerin çözümlenmesine geçmeden önce bu çalışmanın odaklandığı olguya, özellikle niteliksel kısımda, Pierre Bourdieu'nün pratik teorisi ile eleştirel bir diyaloga girerek yaklaştığımız belirtilmelidir. Bourdieu'nün pratik teorisi yerel seçimlerde adaylık mücadelelerinde parti değiştirme olgusunu hem niceliksel hem de niteliksel bir perspektiften hem siyasal alanın dayattığı sınırlılıklar hem de bu alan içinde faillerin kişisel kapasiteleri (sermaye konfigürasyonları) ve stratejik pratikleri/performansları bakımından değerlendiren bir araştırma yaklaşımı için son derece uygun bir kavramsal alet çantası sağlamıştır. Bu çalışma çerçevesinde Bourdieu'nün yaklaşımı ile geliştirilen diyalog yerel siyaset ve adaylık üzerine ampirik bakımdan yetkin çalışmalardan oluşan mevcut literatüre belirli bir kuramsal açılım sağlayabilecek bir öneri olarak da değerlendirilebilir. Bourdieucü yaklaşımın bu araştırma sorunsalı çerçevesinde (özellikle popülizm teorisi ile ilişki içinde) yeniden yorumlanması yerel siyaset ve adaylık mücadelelerinin genel yapısal çerçevelerinin belirlenmesinde olduğu kadar bu olguların dinamik ve performatif boyutlarını da kavramaya olanak tanıyan bir kuramsal-analitik çerçeve sağlamaktadır. Hem çalışmanın birinci bölümünde (siyasal alana dair nitelikleri işaret ederek) tüm Türkiye genelindeki parti değiştirme olgusuna dair genel manzaranın ortaya koyulması hem de ikinci bölümde (yerel seçimlerde rekabet eden seçkinlerin sermaye kompozisyonlarının ve habituslarının bu siyasetçilerin stratejik failliklerini ve seçeneklerini nasıl şekillendirdiğini göstererek) yerel seçimlerde parti değiştirme davranışının performatif yönünün analizi Bourdieucü teorinin makro ve mikro düzeyi aynı anda kapsayacak şekilde yerel siyaset ve adaylık mücadelelerinin incelenmesinde sunabileceği imkanlara işaret etmiştir.

Dolayısıyla bu çalışma Türkiye'de yerel siyasette görülen önemli bir olgu olan parti değişirme davranışını anlamak için ampirik ve kuramsal stratejileri birleştiren bir yöntem izlemiştir. Bu araştırma, bir taraftan, yerel siyasette adaylık mücadelelerinde görülen parti değişirme olgusunu YSK'dan edinilmiş olan üç seçim dönemine yayılan kesin aday ve kazanan listelerinden türetilmiş toplu verilerin elektronik ortamda (temel olarak Microsoft Access yoluyla) karşılaştırılmasıyla incelemektedir. Diğer taraftan çalışma bu geniş vaka evreni içinde parti değişirme fenomeninin yerel siyasal mücadeleler içinde etkili sonuçlar doğurduğu dört vakaya Bourdieu'nün toplumsal teorisinin sağladığı perspektifle bakarak niteliksel bir çözümlemeye de yönelmektedir. Bu niteliksel çözümleme için verilerin toplanmasında hem bir yerel basın taramasına hem yerel basın ile yapılan telefon mülakatlarına ve hem de (özellikle Kesimoğlu vakası için) daha önceki bir araştırma için toplanan niteliksel verilerin (Kocaaga, 2019) bu araştırma kapsamında yeniden yorumlanmasına dayanılmıştır.

Bu çalışma temel olarak iki bölümden oluşmaktadır. Türkiye'de yerel seçimlerde adaylık mücadelelerinde ortaya çıkan parti değişirme hareketliliği toplu sayısal veriler üzerinden AKP ve CHP etrafındaki hareketliliğe özel olarak odaklanılarak ilk bölümde ortaya konulmaktadır. İkinci bölümde ise ilk bölümde Türkiye'de yerel seçimlerde adaylık mücadelelerinde parti değişirme olgusuna ilişkin çizilen genel çerçeveden sapan bazı istisnai vakalara odaklanılmak suretiyle parti değişirme fenomeninin yerel siyasal alanda nasıl etkiler tarafından şekillendiği niteliksel yöntemlerle ayrıntılı olarak incelenmektedir. Bu nicel ve nitel verileri inceleyerek ortaya koyduğumuz ampirik manzarayı sonuç kısmından önce Bourdieucü bir kuramsal perspektiften değerlendirdiğimiz bir tartışma da yürütmekteyiz.

2. Niceliksel Bulguların Ortaya Koyulması ve Yorumlanması

2.1. Yerel Seçimlerde Parti Değişirme Olgusunun Türkiye Genelindeki Görünümü

YSK'nın sağladığı niceliksel verilere göre 2009 yerel seçimlerinde ilçe belediye başkanlığına aday olan toplam 6.851 kişinin 1.071'i 2014 yerel seçimlerinde tekrar aday olmuştur. Bu 1.071 adayın 257'si 2009 senesinde seçime girdikleri partileri ya da bağımsız konumu terk ederek tekrar aday olmuşlardır. Dolayısıyla 2009-2014 döneminde yeniden aday gösterilenlerin neredeyse %24'ü parti değiştiren yerel seçkinlerden oluşmaktadır. Tüm adayların ise neredeyse %4'ü parti değiştiren yerel seçkinlerden oluşmaktadır. 2014 seçimlerinde ise ilçe belediye başkanlığı için aday gösterilen 7.479 kişinin 1.032'si 2019 yerel seçimlerinde tekrar aday olmuştur. Bu 1.032 kişinin 233'ü 2019 seçimlerinde farklı bir partiden aday olmuştur. Dolayısıyla bu seçimde yeniden aday olan yerel seçkinlerin de, sayı biraz daha düşük olmakla birlikte, yine %23'ü parti değiştiren adaylardan oluşmaktadır. Bu seçimdeki tüm adayların ise yine %4'ü parti değiştirmiştir.

Tablo 1. Yerel seçimlerde parti değiştirme olgusunun genel görünümüne ilişkin temel oranlar

	2009-2014 dönemi	2014-2019 dönemi
Parti değiştiren adayların tüm adaylara oranı	257/7479 %4*	233/6276 %4
Parti değiştirerek kazanan adayların tüm parti değiştiren adaylara oranı	81/257 %30	57/233 %25
Parti değiştirerek kazanan belediye başkanlarının parti değiştirerek kazanan tüm adaylar içindeki oranı	46/81 %57	26/57 %45
Parti değiştirerek AKP'ye gelen adayların AKP'nin tüm adaylarına oranı	87/970 %9	32/878 %4
Parti değiştirerek AKP'ye geçen adaylar içinde kazananların oranı	56/87 %65	20/32 %63
Parti değiştirerek CHP'ye gelen adayların CHP'nin tüm adaylarına oranı	35/918 %4	12/661 %2
Parti değiştirerek CHP'ye geçen adaylar içinde kazananların oranı	8/35 %23	2/12 %17

*Okuma kolaylığı bakımından küsurat içeren oranlar yukarıya yuvarlanmıştır.

2.1.1. AKP ve CHP'de Yeniden Adaylık Oranları ve Yeniden Adaylıklarda Belediye Başkanlığının Rolü

YSK'nın 2009, 2014 ve 2019 yerel seçimlerinde ilçe belediye başkanlıkları için sağladığı kesin aday ve sonuç listeleri incelendiğinde dikkat çeken eğilimlerden ilki araştırma kapsamında odaklandığımız iki partinin de önemli sayıda adayı tekrar aday göstermesidir. 2009 yılında AKP, gösterdiği 957 adayın 318'ini, CHP ise gösterdiği 850 adayın 150'sini 2014 yılında yeniden aday göstermiştir. 2014 yılında AKP gösterdiği 970 adayın 300'ünü, CHP ise 918 adayın 132'sini 2019'da tekrar aday göstermiştir. Bu verilerin karşılaştırılmasından çıkan sonuçlar arasındaki dikkat çekici bulgulardan ilki iki partinin de hem 2009-2014 hem de 2014-2019 dönemi için yeniden aday gösterdiği kişilerin büyük çoğunluğunun mevcut belediye başkanı olmasıdır.

AKP'nin 2014 yılında yeniden aday gösterdiği 318 kişinin 282'si belediye başkanıdır ve AKP'nin 2014 yılında kazandığı belediye başkanlıkları için yarıymış olan adayların 193'ü seçime belediye başkanı olarak girmişlerdir. 2014-2019 dönemine baktığımızda ise AKP'nin yeniden aday gösterdiği 300 kişiden 273'ünün seçime belediye başkanı olarak girdiği ve bunlardan da 193'ünün seçimi kazandığı görülmektedir. Aynı dönemler için CHP'nin 2009 yılında aday olanlardan tekrar aday gösterdiği 150 kişinin 123'ü belediye başkanıdır. Bu adayların ise 56'sı 2014 seçimlerinde yeniden seçilmişlerdir. 2014-2019 dönemi için ise CHP'nin yeniden aday gösterdiği 132 kişinin 98'i belediye başkanıdır ve bunların da 53'ü seçimi kazanmıştır. Yani 2014 seçimlerinde AKP'nin kazandığı toplam 589 ilçe belediyesinin 193'ünü kazanan adaylar halihazırda AKP'den belediye başkanı olan siyasetçilerdir; CHP'de ise aynı seçimde kazanılan 165 belediyeye başkan olan 56 kişi halihazırda CHP'li belediye başkanlarıdır. 2014-2019 dönemi için bu oranlar AKP'de 193/540 (2019'daki tüm AKP belediyeleri) ve CHP'de 53/191 (2019'daki tüm CHP belediyeleri). Dolayısıyla hem AKP'nin hem de CHP'nin sahip olduğu belediyelerde başkanın yeniden seçilmesi ihtimali %30 civarlarındadır. Bu durum –iyi bir belediyeçilik performansı ile birleşen – belediye başkanlığı

konumunun yerel seçimlerde belediye başkanları için beraberinde getirdiği büyük ayrıcalıkların bir göstergesidir ve parti değişirme vakalarında hesaba katılması gereken bir değişken olarak yorumlanmalıdır.

2.1.2. AKP ve CHP Etrafında Gerçekleşen Parti Değişirme Hareketliliği

Bu verilerin incelenmesinin parti değişirme olgusu bakımından AKP için gösterdiği eğilimlerden ilki sistemin egemen partisi olmasına rağmen 2009’da AKP’den aday gösterilen siyasetçilerden 44’ünün ayrılarak 2014 yılında başka bir partiden ya da bağımsız aday olmalarıdır. 2019 yılında ise daha önceki seçimlerde AKP’den aday olan 50 kişi başka partilerden ya da bağımsız aday olmuşlardır. CHP’de ise durum şöyledir: 2009 yılında CHP listelerinden aday gösterilmiş 26 kişi 2014 yılında başka partilerden ya da bağımsız aday olmuşlardır. 2019 yılında ise 2014 yılının CHP ilçe belediye başkanı adayı olan 31 adayın başka partilerden aday olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, 900 civarında AKP ilçe belediye başkanı adayının 50 kadarı, yani yaklaşık %5’i, incelenen iki dönemde de (yani 2009-2014 ve 2014-2019 dönemlerinde) parti değiştirmiştir. Aynı oran CHP için ise %3,5 civarındadır. Biz bu oranları, partilerin Türkiye siyasetindeki belirleyiciliğine karşın, aday ve şahıs merkezli stratejilerin belirli bağlamlarda yereldeki önemini teyit eden bir bulgu olarak görüyoruz. Bu oranlar çok yüksek olmamakla birlikte, cari kuramsal literatürün de işaret ettiği gibi, programatik yönü güçlü ve kurumsallaşmış bir parti sisteminde bu oranların çok daha düşük olması beklenirdi.⁷

Türkiye’de yerel seçimlerde parti değişirme olgusu ile ilgili toplu veriye partiler etrafında daha yakından bakmaya devam ettiğimizde 2009 seçimlerinde başka partilerden ya da bağımsız aday olmuş 87 kişinin, yani toplam AKP adaylarının %9’unun, 2014 yılında AKP listelerinden aday gösterildiği görülmektedir. Bu dönemde başka partilerden CHP’ye yönelen kişi sayısı 35 olmuştur. Yani partinin 2014’te gösterdiği ilçe belediye başkanlığı adaylarının neredeyse %4’ü başka partilerden gelmişlerdir. Yani CHP’ye yönelim AKP’ye yönelimden çok daha azdır. 2014-2019 dönemi itibariyle diğer partilerden AKP ve CHP’ye yönelişe baktığımızda ise durum şöyledir: 32 kişi AKP’ye yönelerek partinin toplam aday sayısının %4’ünü teşkil ederken 12 kişi 2014 yılında aday gösterildikleri partiden ya da bağımsız adaylık konumundan ayrılarak CHP’ye yönelmişlerdir. Bu dönemde parti değiştirenler CHP’nin toplam aday sayısının %2’sini teşkil etmişlerdir. 2019 yılında AKP’ye ve CHP’ye yönelim oranlarında gerçekleşen bu düşüşün bu yerel seçimlerdeki ittifak gerçeğiyle yakından ilgili olduğu düşünülebilir.

2009-2014 ve 2014-2019 dönemlerinde AKP ve CHP etrafında gelişen parti değişirme vakalarının sonuçlarına baktığımızda ise parti değişirme stratejisinin özellikle bu iki büyük partiden ayrılan adaylar için çok da büyük bir avantaj teşkil etmediği görülmektedir. 2009-2014 döneminde AKP’den ayrıldığını belirttiğimiz 44 adayın yalnızca 5’i seçimleri kazanabilmiştir ve bu kişilerin ikisi bu dönemde belediye başkanıdır. Yani AKP’den ayrılmak bu dönemde ancak

7 Hott ve Sakurai’nin (2020, s. 2) aktardığı veriye bakılacak olursa Amerikan Temsilciler Meclisi’nde 1789 ve 1984 yılları arasındaki 195 yılda parti değiştiren siyasetçilerin toplam sayısı yalnızca 165’tir.

3 kişi için mevcut durumundan daha iyi bir konum sağlamıştır. Aynı dönem için CHP'ye baktığımızda ise yine benzer bir tablo görülmektedir. CHP'den ayrılan 26 adayın yalnızca 5'i seçimleri kazanabilmiştir ve bunların 3'ü 2014 seçimlerine girdiklerinde halihazırda belediye başkanı olmanın sağladığı avantajları kullanmaktadırlar. Her iki dönemde de sistemin büyük partilerinden ayrılan adayların çoğunlukla başarılı olamadığı görülmektedir.

2014'te daha önceki seçimde bir başka partinin adayı iken AKP'ye yönelen kişilerin toplamı 87'dir ve bunların 48'i 2009 yerel seçimlerinde belediye başkanı seçilmiştir. Bu dönemde parti değiştirerek AKP'ye yönelmenin kazançlı bir strateji olduğunu gösterecek şekilde bu 87 kişinin 56'sı 2014 seçimlerinde belediye başkanlığını kazanmıştır. Aynı dönemde toplam 35 kişinin CHP'ye yöneldiği görülmektedir ve bu kişilerden ancak 8'i belediye başkanlığını kazanabilmiştir. Bu 8 kişinin de 2009 seçimlerinde başkan seçildikleri belirtilmelidir. Dolayısıyla 2009-2014 döneminde parti değiştirerek CHP'ye geçmek kazançlı bir strateji olarak değerlendirilemez. Zira bu dönemde CHP'ye geçen 14 belediye başkanından 6'sı seçimi kaybetmiş ve halihazırda belediye başkanlığı gibi simgesel, toplumsal ve ekonomik kaynaklar sağlamayacak bir pozisyondan gelen 21 adayın da hiçbiri bu dönemde CHP'ye geçerek başarılı olamamışlardır. Diğer partilerden ve bağımsız konumlardan gelen adayların 2014-2019 dönemindeki parti değiştirme stratejilerinin yarattığı sonuçlara baktığımızda ise manzara şöyledir: AKP'ye yönelen 32 adayın 20'si, CHP'ye yönelen 12 adayın ise yalnızca 2'si seçimi kazanmıştır.

Genel olarak, hem 2009-2014 hem de 2014-2019 dönemi için parti değiştirerek seçimi kazanmayı başaran adayların büyük bir çoğunluğunun AKP'ye geçerek bunu başardığı toplu veriler incelendiğinde görülmektedir. 2014 seçimlerinde parti değiştiren 257 kişinin 81'i başarılı olmuştur ve bu kişilerin 56'sı AKP'den aday gösterilmiştir. 2019 seçimlerinde ise parti değiştiren 233 adaydan 57 kişi belediye başkanı seçilebilmiştir ve bunların 20'si AKP'den aday olmuştur. Yani 2014 seçimlerinde parti değiştiren tüm adayların yalnızca %30 kadarı başarılıdır. Bu oran 2019 seçimleri için ise %25 civarındadır. Bu bulgular bize bir yandan parti değiştirme stratejisinin bireysel adaylar bakımından çoğu zaman başarılı bir hamle olamadığını gösterdiği gibi bir hegemonik parti sisteminde en başarılı parti değiştirme stratejisinin sistemin hegemonik merkezine yönelim olduğunu da göstermektedir.

Burada genel olarak AKP ve CHP etrafında gerçekleşen parti değiştirme davranışını başarılı bir stratejiye dönüştüren faktörleri anlamak için hem bu partilere yönelen hem de bu partilerden ayrılan adayların kişisel konumlarına ilişkin temel bir nitelik olan belediye başkanlığının etkisini ayrıca değerlendirmek istiyoruz. 2009-2014 döneminde AKP'ye geçerek ya da AKP'den ayrılarak seçimi kazanan toplam 61 adayın 35'i seçime belediye başkanı olarak girmişlerdir. Aynı dönemde, CHP'den ayrılarak ya da CHP'ye yönelerek seçimi kazanan toplam aday sayısı 13'tür ve şaşırtıcı olmayan bir şekilde bu adayların 11'i 2014 seçimlerine belediye başkanı olarak girmişlerdir. 2014-2019 dönemi için büyük merkez partiler etrafındaki parti değiştirme hareketliliğinin sonuçlarına baktığımızda ise AKP'den ayrılan ya da AKP'ye yönelen toplam 82 adaydan 59'unun seçimleri kazandığı görülmektedir. Bu adayların ise 22'sinin 2019 seçimlerine belediye başkanı olarak girdiğini görmekteyiz. Aynı oranlar için CHP'ye baktığımızda ise CHP'den ayrılarak ya da

CHP'ye yönelerek seçimlere giren 43 kişinin yalnızca 5'inin başarılı olduğunu görmekteyiz ve bu beş kişinin 3'ü de 2019 seçimlerine belediye başkanı olarak girmiştir.

Genel olarak bakıldığında her iki dönemde de parti değiştirerek seçimi kazanan adayların önemli bir bölümü belediye başkanıdır. 2014 seçimlerinde parti değiştirerek kazanan 81 adayın 46'sı, 2019'da ise 57 adayın 26'sı seçime belediye başkanı olarak girmişlerdir. Bu bulgu, yani AKP ve CHP etrafında parti değiştirerek kazanan adayların çoğunun belediye başkanı olması, her şeyden önce Türkiye'de –şüphesiz iyi bir belediye başkanlığı performansı ile de birleşen – belediye başkanlığı konumunun ve bunun yarattığı kaynakların yerel seçim mücadelelerinde sağladığı büyük imkânlarla işaret etmektedir.

Ancak yine de bu iki parti etrafında gerçekleşen başarılı parti değiştirme vakalarında daha çok belediye başkanının CHP etrafındaki değişiklikler içinde olmasını kayda değer bulmaktayız. Dolayısıyla bu bulgu, bir taraftan da, AKP ve CHP arasında bulunan bir örgütsel kapasite farklılığına da işaret etmektedir. AKP yalnızca hegemonik bir parti sisteminde sunduğu merkezi kaynak ve imkânlar ile değil kendi teşkilatlarının daha üstün örgütsel kapasitesi (üye sayısı, çeperlere nüfuz etme kapasitesi vb.) (Baykan, 2018) ile de parti değiştiren adaylar ve belediye başkanları için daha çekici bir parti olmuştur. Zira AKP'nin CHP ile kıyaslandığında daha büyük bir örgütsel etki yarattığına işaret eden bulgu yalnızca AKP etrafındaki parti değiştirme vakalarında kazanan adayların belediye başkanı olma oranının CHP'den daha düşük olması değil AKP'ye yönelen sıradan adayların partinin sunduğu imkânlarla seçim kazanmalarının da daha büyük bir olasılık olmasıdır. 2009-2014 döneminde 2009 yılında başka partilerden aday olan ve başkanlık konumları olmadan AKP'ye geçen 39 kişiden 23'ü seçimi kazanmıştır. Bu dönemde CHP'ye geçen başkanlık konumu olmayan 21 adayın ise hiçbiri seçimi kazanamamıştır. 2014-2019 dönemine bakıldığında ise manzara şu şekildedir: 2019'da AKP'ye geçen ve 2014 yılında başka partilerden aday olan ve başkanlık konumları olmayan 14 kişinin 6'sı seçimleri kazanırken aynı dönemde CHP'ye geçen ve başkanlık konumları olmayan 8 kişinin yalnızca 1'i seçimi kazanabilmiştir.

Bu iki dönemde AKP ve CHP etrafındaki parti değiştirme hareketliliğinin doğurdukları sonuçlar açısından adayların geldikleri ve yönedikleri partilerin kimliklerinin de önemli bir değişken olabileceğini düşünmekteyiz. Toplu verilerin incelenmesi hem sağdan hem de soldan sistemin hegemonik partisi olan AKP'ye yöneliş olduğunu göstermektedir. Ancak AKP'den ayrılarak sol gelenekten bir partiye yönelmek çok nadir görülen bir hamledir. Aynı dinamik bakımından CHP'ye baktığımızda belirli yerel bağlamlarda CHP'den sağ geleneğe ve özellikle de sağdaki hegemonik merkeze yönelmek parti değiştirmeyi adaylar için başarılı bir stratejik hamle kılmaktadır. Yani CHP etrafında, başta oluşabilecek beklentinin aksine ve AKP etrafındaki parti değiştirme hareketliliğinden farklı olarak hem sol gelenek içinde hem de sağ geleneğe doğru bir hareket görmek mümkündür ve sol gelenek içindeki hareketin adaylara özel bir avantaj sağlamadığı görülmektedir.

Bu niceliksel veriler yerel siyasette parti değiştiren adayların belirli ideolojik ve simgesel sınırlar dahilinde (gelenek içinde hareket etmeye çoğu zaman özen göstermek gibi) son derece pragmatik yönelimler içinde olduğunu ve parti değiştirirken seçmen tabanını genişletecek hamleler yapmaya özen gösterdiklerini ortaya koymaktadır. Ancak yerel siyasette parti değiştiren adaylar eğer belediye başkanıysa sistemin daha zayıf olan partisine –ya da bağımsız adaylığa – dahi yöneldiklerinde belediye başkanlığının yarattığı ekonomik, toplumsal ve simgesel sermayeye dayanarak başarılı olabilmektedirler. Belediye başkanlığına sahip olunmadığı ve de hegemonik partiden küçük partiye ya da bağımsız adaylığa yönelimin olduğu bazı durumlarda da parti değiştiren bazı adayların başarılı oldukları gözlemlenmektedir. Bu başarıyı mümkün kılan etkenlerden biri de siyaset yapılan yerel bağlamın siyasetin şahsileşmesine uygun küçüklükte ve yüz yüze ilişkilerin güçlü olduğu bir bağlam olmasıdır. Buna ek olarak, bu tip vakalarda adayların seçimleri doğrudan ilgilendiren stratejik pratikleri de (siyasal seçkinler ve seçmenler arasındaki bağların inşası, belediyeçilik performansı, sıcak, ulaşılabilir siyasetçi imgesi vb.) son derece tayin edici olmaktadır.

Aşağıda niteliksel analiz kısmında bu noktaya kadar niceliksel veriler ışığında tespit ettiğimiz genel örüntülerden sapmasına rağmen başarı elde eden (ya da bu örüntülere uymasına rağmen başarısız olan) bazı parti değiştirme vakalarını daha yakından incelemekteyiz. Bu vakalar parti değiştirmeyi yerel siyasal seçkinler için başarılı ya da başarısız bir tercih yapan bağlamsal koşullar ve adayların kişisel kapasiteleri ile ilgili önemli bilgiler içermektedir.

3. Parti Değiştiren Yerel Siyasetçilere Yakından ve Niteliksel Bir Bakış

Makalenin bu kısmında, bu noktaya kadar niceliksel verileri inceleyerek saptadığımız genel örüntülerden sapan bazı vakaları yerel seçimlerde parti değiştirme olgusunu teşvik eden koşulları ve doğurduğu önemli sonuçların arkasındaki nedensellik mekanizmalarını daha iyi anlamak adına çözümlenmektedir. Burada yakından incelediğimiz adayları seçerken bu noktaya kadar aday değiştirme ile ilgili niceliksel verilere dayanan temel bulguların sonucunda oluşturduğumuz iki güçlü dinamiğin/örüntünün dışında kalan örnekler odaklandık. Zira a) küçük bir partiden (ya da bağımsız bir konumdan) gelenek içindeki büyük bir partiye – ve özellikle de sistemin merkezindeki hegemonik bir parti olan AKP'ye – geçerek başkanlığı kazanmak ya da korumak ve b) büyük bir partiden küçük bir partiye (ya da bağımsız adaylığa) geçerek başkanlığı kaybetmek, yukarıdaki niteliksel analizin de işaret ettiği gibi, parti değiştirme olgusu bakımından yaygın bir durumdur ve siyasal sistemin genel yapısının ürettiği bir sonuç olarak görülmelidir.

İncelenen her iki dönemde parti değiştirmiş olan toplam 490 adayın içinde bu tip örüntüden sapma gösteren sonuçların doğduğu vaka sayısı toplam 110'dur. Aşağıda bu 110 vakanın genel örüntüden en büyük sapma gösterdiğini düşündüğümüz dört temsili örneğine eğilmekteyiz. Bu örneklerin incelenmesi aday değiştirme olgusunu etkileyen genel bağlamı olduğu kadar bu olguyu etkileyen yerel bağlamları ve parti değiştiren yerel adayları (ve onlara meydan okuyan

şahıslar ve partileri) ve yerel ilişkilerin etkisini kavramamıza yardımcı olacaktır. Bu niteliksel kısım ile birlikte Türkiye'de yerel seçimlerde parti değiştirme olgusuna dair hem ulusal düzeydeki yapısal hem de yerel düzeydeki yapısal ve stratejik etkileri de kavrayışımıza dahil edebilecek olan ve olumsal dinamikleri de çözümlmeye dahil eden daha bütüncül bir resme ulaşmayı amaçlamaktayız.

3.1. İktidarın Korunmasına Hizmet Eden Bir Strateji Olarak Parti Değişirme: Başkanlığın Korunması

Haluk Cömertoğlu: AKP'den CHP'ye yönelen bir aday

Haluk Cömertoğlu, AKP'den iki dönem Malatya'nın Arapgir ilçesinin belediye başkanlığını yaptıktan sonra, yerel basında çıkan haberlere göre,⁸ AKP'nin MYK üyelerinden olan Öznur Çalık'ın müdahalesi ile üçüncü dönemde aday gösterilmemiştir.⁹ 2019 seçimlerinde CHP'ye geçerek tekrar başkan seçilen Cömertoğlu yerel seçimden önceki süreçte partiyi değil şahsı öne çıkarmaya çalışan bir söylemsel strateji izlemiştir ve yerel yönetimler düzeyinde parti değiştirmeyi meşrulaştırmaya çalışmıştır: "Parti değiştirdik, dinimizi değiştirmedik".¹⁰ Cömertoğlu seçimlerden sonra yerel seçimlerde şahısların ne kadar önemli olduğunu tekrar vurgulamıştır.¹¹ Cömertoğlu, 8.500 civarında seçmeni bulunan, yüz yüze ilişkilerin etkili olabileceği küçük bir ilçede bu stratejik hamleyi yapmıştır. Arapgir'in Büyükşehir yasasından önce¹² 3.500 civarında seçmenin olduğu çok daha küçük bir seçim bölgesi olduğu ve bunun da şahısları ön plana çıkaran "cemaat" (Tönnies, 2019) ilişkilerini halihazırda güçlendirmiş olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Başkanlık dönemi boyunca iyi bir yönetsel performans sergilediği yerel basında sıklıkla vurgulanan¹³ Cömertoğlu, bu olumlu imajın katkısı ile hem AKP'den hatırı sayılır bir seçmenin hem de CHP'ye destek veren kesimlerin oyunu alabilmiştir. Bu örnekte parti değiştirmeyi yerel seçimlerde kazançlı bir stratejik hamle kılan durumun hem ilçenin şahıs eksenli siyaseti mümkün kılan nüfus azlığı hem de parti değiştiren adayın bireysel kapasitesi olduğu vurgulanmalıdır. Kayda değer bir kültürel ve sosyal sermaye bileşimine sahip olmayan Cömertoğlu (örneğin bölgenin nüfuzlu bir ailesinden gelmemektedir ya da ilçede temayüz etmesini sağlayacak ayırt edici bir eğitim geçmiş)

8 <https://www.youtube.com/watch?v=eidSEZbYuLA>, erişim: 11.11.2019.

9 Bölgeyi bilen bir sosyal bilimci ile görüşme: Saat ve tarih: 14:00-14:45, 24.2.2020. Cömertoğlu'nun adaylık sürecinde yaşadıklarına dair kişisel değerlendirmeleri için bkz. <https://malatyacadde.com/parti-degistirdik-dinimizi-degistirmedik/43722/>, erişim: 11.11.2019.

10 <https://malatyacadde.com/parti-degistirdik-dinimizi-degisti-rmedik/43722/>, erişim: 11.11.2019.

11 Ibid.

12 Burada 6360 sayılı "On dört ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi yedi ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelelerde değişiklik yapılmasına dair kanun"a kısaca değinmek gerekmektedir. 2014'te yürürlüğe giren yeni sistemle büyükşehirlerin tamamında il özel idareleri kapatılmış, ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmüş, belde belediyeleri kapatılmış ve köyler mahalleler haline getirilmiştir. İlçelerin görev alanı ilçe mülki sınıрыyla, büyükşehir belediyelerinininki ise il mülki sınıрыyla eşitlenmiştir. Bu kapsamda, önceki sistemde belediyelerin görev alanlarının kırsal alanları kapsamaması nedeniyle seçmen sayılarının azlığı dikkat çekicidir. Ancak kırsal kesimde yaşayan vatandaşların da yeni büyükşehir sistemiyle büyükşehir ilçe belediyeleri için oy kullanmaya başlamaları bu bağlamda göz önünde bulundurulmalıdır. Malatya/Arapgir ilçesi örneğinde seçmen sayısının 3.500 civarında iken 2014 seçimleriyle beraber 8.500 civarına yükselmesinin nedeni budur.

13 <https://www.youtube.com/watch?v=eidSEZbYuLA>, erişim: 20.11.2020.

bulunmamaktadır) belediye başkanlığı döneminde sergilediği performans ile belirli bir simgesel (ve belki de ekonomik) sermaye yaratmayı başarmıştır.

Yine de Cömertoğlu seçime bağımsız aday olarak girmektense AKP'den CHP'ye geçmek gibi riskli bir manevrayı yapmak zorunda hissetmiştir. Zira ilçenin seçim aritmetiğine bakıldığında açık bir şekilde kendisinin bağımsız aday olarak girmesi halinde kazanamayacağı görülmektedir. Diğer taraftan CHP'nin de Cömertoğlu'nun bağımsız adaylığı durumunda ilçe belediye başkanlığını kazanabilme olasılığı görülmemektedir. Bu aritmetik dengeler, Millî Görüş mazisine de sahip eski bir AKP belediye başkanı olan Cömertoğlu'nu ve CHP'yi birbirine muhtaç kılmış ve bu denli istisnai bir işbirliğine yöneltmiştir. Türkiye siyasetinin genel dinamikleri çerçevesinde özel olarak yorumlanması gerektiğini düşündüğümüz bu duruma, yani Cömertoğlu'nun –ve diğer birçok parti değiştiren adayın – seçime bağımsız girmektense bir partiye yönelmesi tercihine, aşağıda yeniden temas edeceğiz. Ancak bu noktada Cömertoğlu'nun bu denli istisnai bir stratejik manevraya yönelmesinin partilerin Türkiye siyaseti üzerindeki belirleyici etkisini teyit ettiğini belirtmekle yetinelim.

Mehmet Siyam Kesimoğlu: Cumhur ve Millet ittifaklarına karşı bağımsız bir aday

Mehmet Siyam Kesimoğlu 2014-2019 döneminde Kırklareli'de belediye başkanlığı yapmış CHP'li bir siyasetçidir. Kesimoğlu 1984 yılı Mülkiye mezunlarındandır.¹⁴ Kendi anlatısına göre mezuniyet sonrası kaymakamlık listesinden ismi çıkarıldığı için siyasete atılmaya karar vermiştir. Kısa bir dönem özel sektör yöneticiliği yaptıktan sonra SHP'li Turizm Bakanı İrfan Gürpınar'ın danışmanlığına getirilmiştir. O dönemde Kesimoğlu, Kırklareli CHP seçmeni arasında bakanlık olanaklarını kullanarak klientalistik ağlar yaratmıştır. Kırklareli milletvekili olan Gürpınar'ın 1999'da milletvekilliği adaylığına başvurmaması sonucu Kesimoğlu delege ön seçimlerinde (ya da kanunda belirtildiği şekliyle “aday yoklaması”nda) üçüncü sıraya yerleşerek CHP'den milletvekili adayı gösterilmiştir. 2002'ye gelindiğinde Kesimoğlu delege düzeyinde CHP'nin yerel örgütü ile ilişkilerini sürdürerek aday yoklamasında birinci sıradan seçime girip milletvekili seçilmiştir. Bu dönemde parti içi muhalefete yaklaşan Kesimoğlu 2007 seçimlerinde genel merkez tarafından aday belirleme yöntemi merkez yoklamasına çevrilerek aday gösterilmemiştir. Bu dönemde de yerel parti örgütü ile sıkı ilişkilerini devam ettiren Kesimoğlu 2011'de yapılan aday yoklamasında listenin birinci sırasına yerleşerek tekrar milletvekili seçilmiştir. Kesimoğlu'nun bu dönem içinde geliştirdiği simgesel ve sosyal sermayelere ek olarak ailesinden kaynaklanan hatırı sayılır bir ekonomik sermayesi olduğu da vurgulanmalıdır.

Kesimoğlu milletvekili iken yerel parti örgütü üyeleri ile olan ilişkisinin zayıflamasından ötürü tüm üyelerin milletvekili adaylarını belirlediği ön seçim yöntemiyle tekrar milletvekili seçilemeyeceği

¹⁴ Bu kısımdaki bilgiler Kocağa'nın (2019) farklı bir sorunsala dayanan doktora tezi kapsamında yürüttüğü saha araştırmasında elde ettiği bilgilere dayanmaktadır. Kocağa'nın doktora tezi Kesimoğlu'nun bağımsız adaylığı ve başkan seçilmesine odaklanmaktadır. Ancak bu çalışmada da Kesimoğlu'nun bağımsız belediye başkanlığına ve CHP'den aday gösterilmesine dair bilgiler-yorumlar büyük ölçüde yürüttüğü bu doktora çalışmasından kaynaklanmaktadır. Yürütülen saha araştırmasının içeriğine ve kapsamına dair daha derinlikli bilgiler için bahsi geçen çalışmaya bakılabilir.

düşüncesiyle genel merkezdeki ilişkilerini kullanarak kendisini Kırklareli belediye başkanı aday olarak göstermeyi başarmıştır. Kesimoğlu belediye başkanlığı yaptığı dönemde özellikle adaylık sürecinde yaşananlar dolayısıyla CHP genel merkezi ile ters düşmüştür. 2019’da CHP’den aday gösterilemeyeceğini düşünen Kesimoğlu bu sefer de Muharrem İnce’nin başını çektiği parti içi muhalefetten yana saf tutmuştur. Bu durum genel merkez ile ilişkilerini daha da zorlaştırmıştır. Bu yerel seçimlerde CHP’den aday gösterilmeyen Kesimoğlu merkez ilçe düzeyinde anketler yaptırarak olası bir bağımsız adaylık durumunun başarılı bir strateji olacağını öngörmüştür. 2019 seçimlerine CHP’li bir belediye başkanı iken partiden ayrılıp bağımsız olarak giren Kesimoğlu Kırklareli belediye başkanlığını kazanmıştır. Kesimoğlu’nun 2019’da bağımsız belediye başkanı seçilmesi bu seçimde hem Cumhur hem de Millet ittifakına karşı yarışıyor olması gerçeği ışığında değerlendirildiğinde daha da yakından bakılması gereken bir vaka olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu noktaya kadar –ve bundan sonraki kısımda da – incelediğimiz birçok yerel bağlamdan daha büyük bir nüfusa sahip olan, ancak yine de yüz yüze ilişkileri egemen kılacak kadar küçük bir seçim bölgesi teşkil eden ve son birkaç on yıldır CHP’nin egemen olduğu Kırklareli il merkezinde bu tip riskli bir manevranın başarılı olmasını sağlayan birçok etken mevcuttur. Bunlardan ilki CHP’nin gösterdiği adayın Kırklareli’de geniş kesimler nezdindeki olumsuz imajı ve daha önceki belediye başkanlığı ve milletvekilliği adaylık süreçlerinde başarısız olmasıdır. CHP’nin ilk etapta böyle bir adaya yönelmesini sağlayan etkenlerin başında bu adayın sahip olduğu uzun örgüt mazisi ve yerel parti örgütü içinde adaya yönelik, adayın yaşıyla da mütenasip, dirençli ve hatırı sayılır bir desteğin varlığı gelmektedir. Kesimoğlu’nun kazanmasını sağlayan pozitif etkenlerin başında ise, yukarıda işaret ettiğimiz kültürel, sosyal ve ekonomik sermayeye ek olarak, 2014-2019 yılları arasında yürüttüğü belediye başkanlığı sürecinde oluşturduğu simgesel sermaye gelmektedir. Kesimoğlu belediye başkanlığı döneminde Kırklareli’de uzun yıllardır konuşulan kapalı pazar yeri, kapalı katlı otopark ve içme suyunun kirliliği sorunlarını çözerek kayda değer bir prestij elde etmiştir. Çok farklı mezhepsel, yöresel ve ideolojik grupları temel olarak belediye kaynaklarına ve kendi ekonomik sermayesine dayanan klientalistik stratejiler ile destekleyerek de konumunu kuvvetlendirmiştir. Kesimoğlu’nun seçmen ile kurduğu ilişkinin son derece sıcak ve ulaşılabilir olduğu ve bu yönüyle yerel siyasete uyarlanmış bir tür popülizmi (Ostiguy, 2017) de siyasal tarzının bir parçası haline getirdiği vurgulanmalıdır. Son olarak Kesimoğlu’nun Kırklareli’de hem CHP-İYİ Parti ittifakını hem de AKP-MHP ittifakını son derece çekişmeli bir seçimde geride bırakmasını sağlayan etkenlerden birinin de belirli bir örgütsel beceri (kampanya yürütmek, seçmenleri mobilize etmek, sandıklara hâkim olmak vb. gibi) olduğu belirtilmelidir. Kesimoğlu vakası, her halükârda ve hala “parti siyaseti” olan Türkiye siyasetinin şartları altında bir adayın bağımsız olarak başarılı olabilmesi için bir araya gelmesi gereken oldukça istisnai koşullara da işaret etmektedir. Kesimoğlu vakasında, bağımsız adaylığı başarılı kılan bir durumun oluşabilmesi için, yalnızca başkanlık gibi bir simgesel sermaye kaynağı değil, adayın bütün kişisel sermaye kompozisyonu (kültürel, ekonomik vb.) ve siyasal zekâsı ve pratiği (popülist iletişim performansı ve örgütleme becerisi) ve yerel siyasal alana ilişkin oldukça istisnai dinamiklerin (ittifak adaylarının, temel olarak yetersizliğinden kaynaklanan, “aradan sıyrılma” imkânı) bir araya gelmesi gerektiği de görülmektedir.

3.2. Kazandıran Bir Strateji Olarak Parti Değişirme: Başkanlığın Kazanılması

İbrahim Öztürk: AKP'den SP'ye yönelen bir aday

2004-2009 döneminde AKP'den Adıyaman'ın Besni ilçesinin belediye başkanlığını yapan ve AKP adayı olarak girdiği 2009 yerel seçimini kaybeden İbrahim Öztürk 2014 yerel seçimlerinde ise SP'ye geçerek başkan seçilmiştir. Öztürk hem ayrıldığı parti olan AKP'nin hem de 2014 seçimlerinde tekrar aday gösterilmiş belediye başkanının partisi olan CHP'nin seçmeninden hatırı sayılır miktarda oy alarak SP'nin 2009 yılında aldığı 167 oyu 2014'te 6.401'e yükseltmiştir. Öztürk AKP içindeki çekişmeden dolayı belediye başkanlığına aday gösterilmemiştir ve bunun üzerine SP'den aday olmaya yönelmiştir. Yerel basına yansıyan bilgilere göre Öztürk'ün adaylığı Adıyaman AKP Milletvekili Mehmet Erdoğan tarafından engellenmiştir.¹⁵ 21.842 kayıtlı seçmeni olan Besni bu noktaya kadar incelediğimiz örneklere benzer bir şekilde, yüz yüze ilişkilerin etkili olabileceği bir yerel siyaset alanı olarak değerlendirilebilir.

Öztürk 2014'te tekrar seçilene kadar CHP'den belediye başkanlığı yapmış olan Fahri Serter'in yönetsel bakımdan çok da kötü bir performans sergilememesine rağmen başkanlığı döneminde halkla yeteri kadar sıcak ilişkiler kuramadığı ve belediyede de sıklıkla bulunmadığı için ulaşılabilir bir yerel siyasal aktör olarak görülmediği belirtilmiştir.¹⁶ CHP adayını başarısız kılan bir diğer etken ise daha önceki başarısız adaylık deneyimlerinde (Serter, daha önce DYP'den de aday olmuştur) seçmene birçok (iş bulma, yardım vb. gibi) vaatlerde bulunması ve başkanlığı döneminde bu sözleri yerine getirememiş olmasıdır. Buna karşılık, Öztürk'ün seçilemediği dönemde "kapı kapı gezdiği" ve seçmenlere birçok vaatlerde bulunduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla Öztürk'ün, yukarıda incelediğimiz Kesimoğlu vakasına benzer şekilde, yerel düzeyde güçlü bir popülist iletişim biçimini benimsediği anlaşılmaktadır. Partinin oy artışının da gösterdiği gibi, SP'nin Besni'de bir varlığı bulunmamaktadır ve Öztürk'ün bağımsız değil de bu partiden aday olması oy pusulasında seçmenin işini kolaylaştırmak için başvurulmuş bir yöntem olarak değerlendirilmiştir.¹⁷ Yine de, Öztürk'ün SP'ye yönelmesi kendi Milli Görüş kökeni göz önünde bulundurulduğunda tutarlı bir manevra olarak değerlendirilmelidir.

15 "Adaylığım Adıyaman Milletvekili Mehmet Erdoğan tarafından engellendi" diyen Öztürk'ün sürece dair detaylı açıklamaları için bkz. <http://www.besniekspres.com/haber/ozturk-tugsuz-alkan-birlesti-resit-alkan-cati-aday-1859.html>, erişim: 24.2.2020.

16 Bu kısımdaki bilgileri Besni'den bir yerel basın mensubu ile yaptığımız telefon mülakatından edindik. Saat ve tarih: 13:30-13:50, 17.2.2020.

17 Bu durumu teyit eden örnek 2019 yerel seçimlerinde Kırklareli/Merkez'de, Malatya/Akçadağ'da ve Afyonkarahisar/Bolvadin'de yaşanmıştır. Kesimoğlu'nun yaklaşık 1.200 civarında oyu, seçmen hatası sonucu, Kırklareli'de hiçbir varlığı olmayan Bağımsız Türkiye Partisi'ne (BTP) gitmiştir. Bu Kesimoğlu'nu belediye başkanı yapan 112 oy farkının yaklaşık 10 katıdır. Bu tip hatalar bağımsız adayların hesaba katması gereken lojistik tehlikelerdendir. Akçadağ'da seçimleri kazanan bağımsız aday şöyle demektedir: "Benim açık ara farkla önde olduğum zaten belliydi. Birtakım engellerle karşılaştım. Yarışta bir eşitsizlik vardı. Oy pusulasında benim için ayrılan sütunda 'bağımsız aday' denmiyordu. Sadece küçük bir kutunun altında 'Ali Kazgan' yazıyordu. O da belirli bir yaş kesiminin göremeyeceği şekildeydi! Bu nedenle BTP, ... adayını tanıyan da yoktu; ama 780 oy aldı." <https://www.malatyatime.com/haber/ak-parti-kaybettiye-demek-bir-sorun-var-65182.html>, erişim: 17.1.2020. Yine de kişisel kapasitesi yüksek adayların seçimlere bağımsız girmektense parti adayı olarak girmesini yalnızca oy pusulası düzenininin bağımsız adaylar için yarattığı riskler ile ilgili bir durum olarak görmekteyiz.

3.3. Kaybettiren Bir Strateji Olarak Parti Değişirme: Başkanlığın Kaybedilmesi

Mehmet Canıbek: AKP’ye geçerek seçimi kaybeden bağımsız bir belediye başkanı

Yalnızca 1.142 seçmenin kayıtlı olduğu Amasya’nın Hamamözü ilçesinde 2009 yılında bağımsız aday olarak girdiği yerel seçimde başkan seçilen Mehmet Canıbek 2014 yılında AKP’ye geçmiş ancak seçimi kazanamamıştır. Bu seçimde Canıbek’in bağımsız olarak kazandığı 2009 senesinde AKP adayı olan Bahattin Destebaş SP’ye geçerek seçimi kazanmıştır. Canıbek’in 2014 yılında seçimi kaybetmesinin nedenlerinden birinin AKP ilçe teşkilatı ile arasında adaylık sürecinde doğmuş olan gerilim olduğu belirtilmiştir.¹⁸ Yoğun bir Çerkez nüfusunun olduğu ilçede bu seçimde bir Çerkez olan Destebaş’ın Çerkez oylarını konsolide etmesi Canıbek ve AKP teşkilatı arasındaki gerilim ile birleşince Canıbek’in kaybetmesiyle sonuçlanmıştır. Ortaokul mezunu eski bir polis olan Canıbek’in yerine gelen Destebaş’ın kültürel, sosyal, ekonomik ve simgesel sermaye kompozisyonu bakımından çok daha avantajlı bir konumda olduğu not edilmelidir. Destebaş, Uludağ Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü mezunudur ve büyük birkaç işletmede muhasebe müdürü olarak çalışmıştır. Destebaş’ın ilçede kendisine ekonomik bir sermaye sağlayan ve biri de benzinlik olan birkaç işletmesi olduğu belirtilmiştir. Yine çok küçük bir nüfusa sahip olan Hamamözü’nde Destebaş, AKP’den ayrılmasına rağmen, bu kişisel sermaye kompozisyonu Çerkez kimliği ile birleştiğinde Canıbek karşısında, belirgin bir üstünlük kazanmış gibi görünmektedir.

3.4. Genel Örüntüden Sapan Vakalar Üzerine Kısa Bir Değerlendirme

Çalışmanın bu kısmında incelediğimiz genel örüntüden sapan ve farklı sonuçlar doğuran dört parti değişirme vakasının bazı ortak özellikleri olduğuna işaret edilmelidir. Bunlardan ilki bu vakaların gerçekleştiği seçim bölgelerinin hepsinin yüz yüze ilişkilerin ve şahsi kaynaklara dayanan çeşitli klientalistik pratiklerin seçim sonuçlarına etki edebilmesini sağlayacak küçüklükte olmalarıdır. Bu tip bağlamlar, parti değişirme stratejisinin sonuçlarına etki eden ve genel olarak ulusal düzeydeki parti sisteminin eğilimleri dışında kalan yerel siyasal alanın ve aktörlerin etkileri ile ilgili bir dizi değişkeni de yerel siyasette parti değişirme olgusu çerçevesinde göz önünde bulundurmayı gerektirmektedir. Bu bağlamlarda, özellikle kayda değer bir ekonomik, simgesel, sosyal ve kültürel sermayeye dayanan kişisel etkisi yüksek adaylar parti sisteminin ulusal düzeydeki bölünme yapılarına (*cleavage structures*) ve AKP’nin yarattığı hegemonik sistemin etkilerine rağmen yerel seçimlerde başarılı (ya da AKP’ye geçerek başarısız) olabilmişlerdir. Ne var ki kişisel kapasitesi yüksek birçok parti değiştiren adayın dahi bağımsız konumlardansa küçük de olsa partilere yöneldiği bu genel örüntüden sapan vakaların yakından incelenmesiyle belirginlik kazanmıştır. Bu tip parti değiştiren “yerel patronları” küçük de olsa partilere yönelten etkenlerden biri bağımsız olarak seçime girmenin özellikle belirli bir yaşın üzerinde ve eğitim seviyesinin altındaki seçmenler açısından oylama esnasında – bağımsız adaylar aleyhine olacak

18 Bu kısımdaki bilgileri Amasya’dan bir yerel basın mensubu ile yaptığımız telefon mülakatından edindik. Saat ve tarih: 16:00-16:10, 17.2.2020.

şekilde – yarattığı zorluklardır. Ayrıca, ne kadar küçük olursa olsun, bir parti ile seçime girmenin kişisel kapasitesi yüksek adaylar için dahi kampanya yürütmek, seçim günü sandıkları kontrol etmek, hatta bazı klientalistik pratikleri hayata geçirmek vb. gibi stratejik ve lojistik gerekçelerden dolayı avantajlı görüldüğü belirtilmelidir. Dolayısıyla, parti sisteminin müessir partileri (AKP, CHP, MHP, İYİ Parti ve HDP) dışında ilçe belediye seçimlerini kazanan adayların ancak küçük bir bölümünün seçimlere bağımsız olarak girdiği görülmektedir. 2014 yılında bu müessir partiler dışında konumlardan aday olarak seçimi kazanan 25 yerel siyasetçinin yalnızca 2'si bağımsız olarak adaylığa yönelmişlerdir. 2019 yerel seçimlerinde ise bu partiler dışında seçimi kazanabilen 33 kişinin ise ancak 12'si seçimi bağımsız olarak kazanmıştır.

Bunun dışında seçime bağımsız olarak girmenin ve dolayısıyla da ilçe belediye meclislerinin tamamen partilerin kontrolüne bırakılmasının, belediye meclisleri ile birlikte çalışmak durumunda olan ilçe belediye başkanları için önemli bir zorluk yaratabileceği de düşünülebilir.¹⁹ Belediye başkanının beraber çalışacağı meclis üyelerinin bağımsız adaylar olarak oy pusulasında destekçileri tarafından tek tek tespit edilebilmesinin zorlukları da bu tip adayları partilere yönlendiriyor olabilir. Yani genel örüntüden sapan parti değiştirme vakalarında kişisel kapasitesi yüksek adayları partilere yönlendiren motivasyonlardan biri uyumlu bir meclis yaratmak olabilir ancak bu tip vakalara yakından bakıldığında bu çabanın, yine ulusal sistemin egemen ve etkili partilerinin gücü dolayısıyla, çoğu zaman olumlu sonuç doğurmadığı görülmektedir: seçmenler küçük partinin adayı olan başkanı seçseler dahi belediye meclislerinde sistemin büyük partilerini tercih etmekte ve onları çoğunluk kılmaktadır. Dolayısıyla, genel örüntüden sapan vakalar da bize Türkiye'de yerel siyasetin kişisel etkilere açık olmakla birlikte hukuksal, lojistik ve stratejik nedenlerden dolayı hala partilerin etkisinde olduğunu göstermektedir. Yerel seçimlerde yalnızca çok sınırlı sayıda aday özellikle niteliksel yöntemler ile ayrıntılı olarak araştırılması gereken oldukça özel koşullar altında bağımsız adaylığa yönelmekte ve bu şekilde seçimi kazanabilmektedirler.

4. Kuramsal Tartışma: Bourdieu Sosyolojisi İle Eleştirel Bir Diyalog

Bu kısımda, bu noktaya kadar incelediğimiz verileri ve ortaya koyduğumuz ampirik manzarayı Bourdieucu perspektifle yürüteceğimiz kuramsal bir tartışma ile tamamlamak istiyoruz. Bir araştırma makalesinin sınırlarını da göz önünde bulundurarak burada giriştiğimiz çaba Bourdieu üzerine kapsamlı bir tartışma yürütmek değil incelediğimiz ampirik olgunun Bourdieucu kuram bakımından nasıl değerlendirilebileceğini ortaya koymak olarak görülmelidir. Bourdieu sosyolojisinin mevcut araştırma sorunsalı açısından dikkate almak gereken ilk kavramı “alan”dır. Bourdieu'ya göre “çözümleyici açıdan alan, konumlar arasındaki nesnel bağıntıların konfigürasyonu ya da ağı olarak tanımlanabilir. Bu konumlar, varoluşları ve kendilerini işgal edenlere, eyleycilere ya da kurumlara dayattıkları belirlenimler açısından farklı iktidar (ya da sermaye) türlerinin dağılım yapısındaki mevcut ve potansiyel durumlarıyla (*situs*), ayrıca diğer konumlara nesnel bağıntılarıyla (tahakküm, itaat, benzeşme vb.) nesnel olarak tanımlanır. Söz

19 1. Ulusal Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Kongresi'nde bu noktaya dikkatimizi çeken Hasan Buran'a teşekkür borçluyuz.

konusu iktidar (ya da sermaye) türlerine sahip olmak, alanda elde edilebilecek özgül faydalara erişimi belirler” (2012, s. 81). Türkiye’de parti değiştirme olgusunun bu makalede işaret ettiğimiz genel eğilimleri mücadelenin işleyişinin hem ulusal hem de yerel düzeyde etkili olan, aralarında ilişkiler bulunan ve içindeki fail (adaylar) ve kurumlara (partiler) “belirlenimler dayatan” ilişkili “alanlar” tarafından şekillendirildiğini bize göstermektedir. Bu bakımdan parti değiştirme olgusunu derinden etkileyen ulusal ve yerel siyasal alanların varlığından bahsedilmelidir. Ulusal ve yerel siyasal alanlar bir taraftan Türkiye’de çok partili hayatın yarattığı hukuksal çerçevelerin, siyasal geleneklerin (sağ-sol) ve örgütsel faillerin etkileri ile tarihsel olarak oluşturulmuşken diğer taraftan da daha konjonktürel düzeyde AKP’nin hegemonik bir parti olması tarafından belirlenmektedir.

Bu çalışma kapsamında işaret ettiğimiz bulgulardan biri de belediye başkanlarının görevleri süresince iyi bir performans sergileyerek başarılı bir belediye başkanı imajı yaratabilmesinin belediye başkanlığının başkan konumundaki kişilere adaylık mücadelelerinde sağladığı avantajlardır. Bourdieu’nün “simgesel sermaye ve iktidar” konusunda işaret ettiği “konumun içerdiği avantajları kişinin zimmetine geçirmesi” yönündeki eğilim bu çalışma kapsamında başarılı bir belediye başkanlığı sergileyen kişiler için de geçerlidir (2013, s. 239). İş bölümünün yoğun olduğu karmaşık bir piyasa toplumu içerisinde siyasal etkinlik gösteren failler bu “farklılaşmış toplum” yapısı içerisinde belirli konumların/mevkilerin sağladığı ayrıcalıkları kişisel kapasitelerinin bir parçası haline getirmektedirler. İncelediğimiz olgu açısından adayların belediye başkanlığının sunduğu avantajları kişisel sermayelerinin bir parçası haline getirmesi, Swartz’ın işaret ettiği gibi (2013, s. 115), karmaşık toplumsal düzenlerde simgesel iktidarın yaratılmasında alan içerisindeki konumlarla bağlantılı olmanın önemini teyit etmektedir.

Bu araştırma kapsamında hem yerel basın taramasıyla (başkanların verdikleri röportajlar vb.) hem de yerel basın mensuplarıyla yaptığımız görüşmelerle edindiğimiz bilgiler yerel siyasal seçkinlerin başarılı bir belediye başkanı imajı yaratabilmesinin ne denli önemli olduğunu göstermiştir. Belediye başkanlığında objektif bir başarının ne olduğu tartışması saklı kalmak üzere bu araştırma kapsamında incelediğimiz parti değiştirerek başarılı olan yerel siyasal seçkinlerin çoğunun iyi bir belediye başkanlığı yaptıkları konusunda başarılı bir “imaj” oluşturabildikleri dikkati çekmektedir. Bu durum bize alanlarda rekabeti şekillendiren ve sınırlandıran belirli “düşünüm öncesi, paylaşılan fakat sorgulanmayan görüşler ve algılar”, bu alanın failleri için “doğal ve içselleştirilmiş sınır duyguları” yaratan *doxalar* olduğunu göstermektedir (Bourdieu, 2015, s. 124; Deer, 2008, s. 120): “başarılı bir belediye başkanayım, dolayısıyla başka bir partiden ya da bağımsız olarak da aday olsam kazanabilirim”.

Bu bağlamda rekabetin sınırlarını çizen alan ve *doxanın* yanı sıra, araştırma kapsamında üzerine eğildiğimiz faillerin durumuna (il-ilçe belediye başkanı adayları), Bourdieu sosyolojisinin bir başka nosyonu olan “sermaye” kavramı ile eğilmek de gerekmiştir. Adaylık mücadelesinde faillerin sermayelerinin hacmi, yapısı ve türü birçok örnekte çeşitlilik göstermektedir. Ancak bu adayların hiçbirinin tek bir sermaye türüne dayanarak mücadeleye girişmedikleri yukarıdaki niteliksel kısımdaki çözümlemede de görülebilmektedir. Yine de faillerin sermaye kompozisyonlarının

belirli bileşenleri daha belirgin rol oynayabilmektedir: mesela başarılı bir belediye başkanı imajı yaratabilen yerel siyasal seçkinler için simgesel sermaye ön planda olabilmektedir. Ancak bunun birçok durumda başka sermaye türleri ile de desteklendiği açıktır. Bu destek, Kırklareli örneğinde olduğu gibi iyi bir eğitim arka planına ve mesleki deneyime (bakanlık özel kalemligi, üst düzey yöneticilik) dayanan kültürel sermayeden ya da Hamamözü'nde olduğu gibi ekonomik sermaye ve etnik bağlara dayanan bir sosyal sermayeden de gelebilmektedir. Şüphesiz bütün bu örneklerde yerel siyasal seçkinler bu sermaye türlerini seçim kazanımlarına çevirebilmek için uygun biçimlere aktif olarak dönüştürmek adına çaba göstermişlerdir. Tam da bu noktada Bourdieu'nun çeşitli sermaye türlerinin birbirine dönüştürülmesi için yoğun bir emek gerektiğine yönelik vurgusuna işaret edilmelidir (1986, s. 253).

İncelediğimiz ulusal ve yerel siyasal alanların dayattığı sınırlar, bu sınırların sembolik iktidarın oluşturulması ve sermaye kompozisyonlarının dönüştürülmesi sürecinde oynadıkları rol ve faillerin bu sınırlarla ilişkilene sürecinde ortaya çıkan *doxa* Türkiye'de yerel seçimlerde parti değiştirme olgusunun bu araştırma metninde bu noktaya kadar tasvir ettiğimiz ve çözemediğimiz biçimini yaratmaktadır. Sonuç olarak Türkiye'de parti değiştirme fenomeni kurumsallaşmış bir parti sisteminde olamayacak kadar yaygın ve Türkiye siyaseti de personalistik etkilere son derece açıktır ancak yine de partilerin siyaseten belirleyici kurumsal aktörler olduğunu teyit eden bir manzara mevcuttur. Burada, yerel siyasal alanın faillerinin rolleriyle ilgili bir etki olduğu görülmektedir: failer kendi konumlarına dayanan öznel beklentileri ile uyumlu ve hedeflerinin gerçekleşmesine nesnel olarak daha yakın olasılıklara yönelmektedirler. Bourdieu'nun (2015) habitus kavramının altında yatan temel düşüncelerden biri de budur: yapısal olarak belirlenmiş bu yakınlıkların faillerin eylemlerini şekillendirmesi. Parti değiştirme ile ilgili olarak faillerin habituslarına dayanarak öznel beklentiler çerçevesinde değişikliklerin gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak, araştırmanın ampirik kısmının da işaret ettiği gibi bu öznel beklentiler ile nesnel koşullar her zaman örtüşmemektedir: oldukça istisnai olmakla birlikte, AKP'ye geçen bir belediye başkanı seçim kaybedebilmektedir ya da AKP'den küçük bir sağ partiye geçen ve belediye başkanlığı pozisyonuna sahip olmayan bir aday seçimi kazanabilmektedir.

Tam bu noktada ve bu çalışmanın sorunsalı bağlamında, Bourdieu sosyolojisinin sağladığı yapısal inşacı perspektifin yerel siyasal seçkinlerin “performans”larına, seçim “operasyonlarına” ve oluşturdukları daha konjonktürel “etkileşimlere” odaklanarak tamamlanması gerektiğini de düşünüyoruz. Özellikle niteliksel kısımda odaklandığımız vakalar son derece belirleyici bir “etkileşim düzeyi”, bir “performatif bileşen” de içermektedir. Mesela Adıyaman, Besni'de olduğu gibi, bir aday, iyi bir belediye başkanlığına karşın halkla sıcak bir temas kuramadığı ve klientalistik ilişkileri iyi yönetemediği için “kapı kapı dolaşan” ve küçük bir partiden aday olan bir yerel siyasal seçkine karşı kaybedebilmiştir. Ya da Kırklareli'de bir aday, iki büyük ittifaka karşı bağımsız olarak girdiği seçimi hem kazanmasını sağlayacak yönde klientalistik ilişkiler kurmakta ve bunları yönetmekteki yeteneği hem başarılı bir siyasal tarz-performans ile yarattığı “sıcak, ulaşılabilir yönetici” imgesi hem de kampanya yürütmek, örgütlemek, denetlemek konusundaki becerisi ile kazanabilmiştir. İstisnai olmakla birlikte, büyük oranda akıntıya karşı elde edilmiş bu zaferlerde faillerin pratiklerini, performanslarını, operasyonlarını ve inşa ettikleri etkileşimleri anlamak

adına karşılaştırmalı siyasetin ve parti siyasetinin, özellikle de klientalizm ve popülizm üzerine literatürlerin, sunduğu olanaklardan faydalanmak mümkündür.

Burada özel olarak popülizm üzerine literatür içinde spesifik bir perspektif olan ve fenomeni bir ideoloji ya da söylem olarak değil ama daha kapsamlı bir şekilde bir “performans” olarak gören Moffitt’in “siyasal tarz” temelli yaklaşımının (2016) ve onu popüler-plebyen kültürü seferber eden bir “eyleme biçimi” olarak gören Ostiguy’un (2017) kültürel-ilişkisel yaklaşımının yerel siyasete yönelik Bourdieucu analizleri sermaye türlerinin oluşturulması ve dönüştürülmesi süreçlerini anlayabilmek bakımından destekleyebileceğini düşünüyoruz. Bu araştırma kapsamında incelediğimiz vakaların çoğunda halihazırda edinilmiş sermaye kompozisyonlarının seçmenle sıcak, yakın, ulaşılabilir bir ilişki kurulması aşamasında – Auyero’nun işaret ettiği şekilde (2001) klientalistik ilişkileri de doğru üsluplarla içerecek biçimde – “popülist” bir etkileşim biçimi ya da performans ile kullanılmasının son derece tayin edici olduğu görülmektedir. Yerel adaylık ve seçim mücadelelerinin –ve bu mücadelelerin belirli boyutlarının – daha iyi bir kavrayışı şüphesiz hem yerel ve ulusal düzeyde alan ile ilgili nesnel sınırların niceliksel verilere dayanarak tespit edilmesi ve hem de failerin özne kapasitelerinin ve pratiklerinin de niteliksel, etnografik yöntemlerle ortaya koyulmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla, bu makalede yapmaya çalıştığımız şey de tam olarak – bir noktaya kadar mevcut literatürün izinden giderek ve onun bazı yönetsel tercihlerini kuramsal bir yeniden yorumlama süreciyle kaynaştırarak – niceliksel ve niteliksel yaklaşımları bir araya getirmek, bu yolla hem alanın sınırlarını hem failerin konum ve kapasitelerini hem de onların belirleyici pratiklerini ve operasyonlarını aynı anda kavramaya çalışmak olmuştur.

5. Sonuç

Bu çalışmada 2009-2014 ve 2014-2019 dönemleri için yerel seçimlerde AKP ve CHP etrafında gerçekleşen parti değiştirme hareketliliği 2009, 2014 ve 2019 ilçe belediye başkanlığı seçimleri için YSK’nın sağladığı kesin aday ve sonuç listeleri karşılaştırılarak niceliksel ve niteliksel yöntemlerle incelenmiştir. Bu inceleme Türkiye’de yerel seçimlerde parti değiştirme davranışının kurumsallaşmış bir parti sisteminde görülmeyecek düzeyde yaygın ve son derece kayda değer bir olgu olduğunu göstermektedir. Niceliksel verinin daha yakından incelenmesi ise bizi şu genel örüntünün saptanmasına götürmüştür: Türkiye’de yerel seçimlerde parti değiştirme davranışı halihazırda belediye başkanlığını elinde tutan ve AKP’ye yönelen yerel siyasal seçkinler için kazandıran bir strateji olarak görülebilir.

Ancak yine toplu verilerin yakından incelenmesi bu genel örüntüden sapan bazı vakalar olduğunu ortaya koymaktadır. Bu vakaların niteliksel yöntemler ile daha yakından incelenmesi yerel düzeyde parti değiştirme stratejisini yerel siyasal seçkinler için başarılı bir hamle kılan faktörlerin yalnızca Türkiye’de yükselen hegemonik parti sistemi ve “belediye başkanı oligarşisi” olmadığını göstermektedir. Araştırmanın niteliksel kısmı, Türkiye’de parti değiştirmeyi başarılı ya da başarısız bir strateji kılan koşulların hem yerel siyasal sistemin üzerine kurulduğu siyasal, toplumsal, ekonomik parametrelerle hem de parti değiştiren adayların kişisel kapasiteleriyle ve

sermaye kompozisyonları ile (servet, nüfuz, eğitim, aile itibarı, mesleki prestij, siyasal deneyim vb.) ve bu sermaye bileşimlerini seçim süreçlerinde nasıl seferber ettikleri ile (iletişim ve örgütlenme becerisi, klientalistik pratiklerin yönetilmesi vb.) yakından ilişkili olduğunu ortaya koymuştur. Dolayısıyla, Türkiye’de yerel siyasette parti değiştirme stratejisini başarılı bir siyasal hamle kılan faktörler hegemonik parti sisteminin dinamikleriyle olduğu kadar yerel siyasal alanın etkileri ve parti değiştiren siyasal seçkinlerin bireysel kapasiteleri ile de yakından ilişkilidir.

Araştırmamızın niteliksel kısmının ortaya koyduğu bulgulardan biri de Türkiye’de yerel seçimlerde parti değiştirme davranışını etkili kılan bağlamların genellikle küçük nüfuslara sahip, yüz yüze ilişkilerin güçlü olduğu seçim bölgeleri oluşudur. Bu tip bölgeler hem yerel seçimler üzerindeki kişisel etkiyi belirginleştirmekte hem de bireysel patronaj temelli taktikleri daha etkili kılmaktadır. Ancak yine de hem hukuksal²⁰ hem lojistik²¹ hem de stratejik²² nedenlerden dolayı yerel siyasette müessir sonuçların doğduğu parti değiştirme vakalarında yerel siyasal seçkinlerin ezici çoğunluğu bağımsız adaylığa yönelmeyi tercih etmemektedir. Bu durum bize Türkiye siyasetinin parti sistemi bakımından araştırmacılarca ortaya koyulan bütün sorunlarına karşın hala güçlü bir şekilde partiler tarafından belirlendiğini de göstermektedir.

Ancak Türkiye’de yerel seçimlerde parti değiştirme olgusunun hem bu denli yaygın görülmesi hem de parti değiştiren siyasetçilere –şayet doğru yönelimi seçebilirlerse – seçimde kayda değer avantajlar sağlaması Türkiye’de parti sisteminin, literatür tarafından da işaret edilen, kurumsallaşma ile ilgili sorunlarını teyit eder bir niteliktedir (Özbudun, 2013; Yardımcı-Geyikçi, 2015). Bu çalışmada ortaya koyduğumuz bulgular Türkiye’de, özellikle yerel düzeyde, siyasetin personalistik (Baykan, 2018) yönüne de işaret etmektedir. Ancak personalistik yönün basitçe şahısların siyasete egemenliği manasına da gelmediği ve partiler ve yerel siyasette temayüz eden seçkinler arasında gelişmek durumunda olan uzlaşmalar ve iş birlikleri içinde etkili olduğu da vurgulanmalıdır. Bu araştırmanın, özellikle niteliksel kısmının işaret ettiği daha kapsamlı yönetsel-kuramsal olgu ise siyasal sonuçları son tahlilde ortaya koyan etkenlerin her zaman yapısal etkiler ile olumsuz ve kişisel faktörlerin her farklı vakada oluşturdukları özgün konfigürasyon olduğudur (Kocaaga, 2019). Diğer bir deyişle alanın nitelikleri, “yapısı”, adayların konum ve kapasiteleri yani onların “kim oldukları” kadar siyasal seçkinlerin bu alanlar içindeki performans ve pratikleri, operasyonları, yani adayların “ne yaptıkları” da parti siyaseti açısından yerel iktidar mücadelelerinin sonuçlarını tayin edici bir niteliktedir. Kuramsal, kavramsal ve yönetsel bir düzeyde belirtmek gerekirse bu çalışma yerel seçimlerde adaylık mücadelelerinde siyasal seçkinleri başarılı ya da başarısız kılan etkenlerin yalnızca ulusal ve yerel siyasal alanın ve bu alanın faillerinin (il-ilçe belediye başkanı adayları) sermaye kompozisyonlarının yarattığı nesnel sınırlardan ve olanaklardan ibaret olmadığını iddia etmektedir. Bu çalışmada yerel seçimlerdeki sonuçların faillerin siyasal pratikleriyle ve performanslarıyla bu nesnel sınırlarla

20 Belediye başkanlarının belediye meclislerindeki çoğunluk ile çalışmasını daha kolay kılan düzenlemeler.

21 Örneğin parti adıyla oy pusulasında bulunmanın sağladığı avantaj ve bağımsız adaylığın pusulada seçmenin bazı kesimleri için yarattığı zorluk.

22 Kampanya yürütmek – partilerin söz dağarcığı ile söylemek gerekirse – “sandıkları kollamak” ve klientalistik ilişkileri yürütmek.

nasıl ilişkiye girdikleriyle de yakından ilgili olduğu ortaya konulmuştur. Bu kuramsal çıkarım, Bourdieu sosyolojisinden ilham alan bir yaklaşımın karşılaştırmalı siyaset ve parti siyasetinin sağladığı kavramsal ve kuramsal araçlarla eklenmesinin yerel parti siyasetini anlayabilmek açısından sunabileceği olanaklara da işaret etmektedir.

Bu çalışmayı birkaç ayaktan oluşacak olan daha geniş bir araştırma gündeminin ilk adımı olarak da görmekteyiz. Benzer yöntemlerle benzer bir çözümlemeye hem il ve ilçe belediye meclisleri hem de büyükşehir belediye başkanlıkları düzeyinde girişilebileceğini düşünüyoruz. Yanı sıra, Türkiye'de yasama meclisi düzeyindeki parti değişirme fenomeninin ana hatlarını da benzer bir yönetsel yaklaşımla incelemenin ve yerel seçimler düzeyindeki dinamiklerle karşılaştırmanın Türkiye'nin siyasal sisteminin genel işleyişi bakımından bize zihin açıcı bir içerik sunabileceği kanaatindeyiz. Bunlara ek olarak, burada da niteliksel kısımda bazılarında değindiğimiz bir dizi müessir sonuç doğuran kritik parti değişirme vakasına saha araştırması, derinlemesine görüşme vb. gibi etnografik yöntemler ile odaklanmak mümkündür. Bu tip bir yaklaşım yalnızca parti değişirme olgusunu ve genel olarak Türkiye'de parti sisteminin ve siyasal sistemin eğilimlerini değil aynı zamanda partilerin iç işleyişini, adaylık mücadelelerini ve parti-seçmen bağlarını kavramak için de çok önemli olanaklar sunabilir. Bu araştırma gündemlerine ve fikirlerine ek olarak parti değişirme olgusunun seçmen perspektifinden nasıl görüldüğüne ilişkin anketler, derinlemesine görüşmeler ve odak grup tartışmalarıyla yürütülecek bir araştırmanın da önemli katkılar sağlayabileceği kanaatindeyiz. Parti değişirme olgusu ile bağlantılı olarak partilerden ayrılarak bağımsız olarak belediye başkanlığına seçilme fenomeninin de temel olarak niteliksel yöntemlerle yakından incelenmeye değer bir konu olduğunu düşünüyoruz. Son olarak, özellikle araştırmanın niceliksel kısmının sayısal ve istatistiki yöntemlere hâkim araştırmacıların katkılarıyla ve özellikle yerel bağlamın yalnızca demografik büyüklüğünün değil sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel niteliklerinin de çözümlemeye dâhil olduğu daha ileri niceliksel yöntemler ile geliştirilebileceğini de düşünmekteyiz.

Kaynakça

- Açikel, F. ve S. Balcı (2009). "Mayors as New Political Oligarchs/Magnets in Turkey: Patterns of Transition from Local Politics to National Politics and Vice Versa". İçinde *Local Political Leadership in Europe* (Der. H. Reynaert et al.), Brugge: Vanden Broele, s. 91-114.
- Aksu-Çam, Ç. (2013). *Yerelleşme ve Yerel İktidar – Edirne Alan Araştırması*. İstanbul: Beta.
- Arıkan-Akdağ, G. (2014). *Ethnicity and Elections in Turkey – Party Politics and the Mobilization of Swing Voters*. London: Routledge.
- Arıkboğa, E. (2016). "Türkiye'de Dönüşen Büyük Şehirler ve Yerel Siyaset". İçinde *Yerel Demokrasi Sorunsalı* (Der. P. Uyan-Semerci), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 49-71.
- Ayan-Musil, P. (2011). *Authoritarian Party Structures and Democratic Political Setting in Turkey*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ayan-Musil, P. (2015). Emergence of a Dominant Party System after Multipartyism: Theoretical Implications from the Case of the AKP in Turkey. *South European Society and Politics*, 20 (1), 71-92. <https://doi.org/10.1080/13608.746.2014.968981>

- Auyero, J. (2001). *Poor People's Politics*. Durham, NC, and London: Duke University Press.
- Baykan, T. S. (2018). *The Justice and Development Party in Turkey: Populism, Personalism, Organization*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/978.110.8570725>
- Baykan, T. S. (2019). Türkiye'de İdeolojik ve Programatik Olmayan Parti-seçmen Bağları Üzerine Kavramsal Bir Tartışma: Popülizm, Personalizm, Patronaj. *Toplum ve Bilim*, 147, 10-44.
- Buğra, A. ve O. Savaşkan (2015). *Türkiye'de Yeni Kapitalizm – Siyaset, Din ve İş Dünyası* (Çev.: B. Doğan). İstanbul: İletişim.
- Çitçi, O. (1989). *Yerel Yönetimlerde Temsil – Belediye Örneği*. Ankara: TODAİE.
- Bourdieu, P. ve Loic Wacquant (2012). *Düşünsel Bir Antropoloji İçin Cevaplar* (Çev.: Elçin Gen). İstanbul: İletişim Yayınları
- Bourdieu, P. (1986). "The Forms of Capital". İçinde *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (Der. Richardson, J.), Westport, CT: Greenwood, s. 241-58
- Bourdieu, P. (2013). *Seçilmiş Metinler* (Çev.: Levent Ünsaldı). Ankara: Heretik Yayınları.
- Bourdieu, P. (2015). Akademik Aklın Eleştirisi: Pascalca Düşünme Çabaları (Çev.: Burcu Yalım). İstanbul: Metis Yayınları.
- Deer, Cécile (2008). "Doxa". İçinde *Pierre Bourdieu: Key Concepts* (Der. Michael Grenfell), Stocksfield: Acumen Publishing Limited, ss. 119-130.
- Doğan, A. E. (2007). *Eğreti Kamusalık – Kayseri Örneğinde İslamcı Belediyecilik*. İstanbul: İletişim.
- Doğan, S. (2016). *Mahalledeki AKP – Parti İşleyişi, Taban Mobilizasyonu ve Siyasal Yabancılaşma*. İstanbul: İletişim.
- Erder, S. ve N. İncioğlu (2013). *Türkiye'de Yerel Politikanın Yükselişi – İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erdoğan, E. (2016). "Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Profilleri Üzerine Bir Çalışma". İçinde *Yerel Demokrasi Sorunsalı* (Der. P. Uyan-Semerci), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 73-98.
- Erten, E. (1996). Türkiye'de Temsil Anlayışı ve Milletvekillerinin Parti Değiştirmesi. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Esen, B., ve Gümüüşçü, S. (2016). Rising Competitive Authoritarianism in Turkey. *Third World Quarterly*, 37 (9), 1581-1606. <https://doi.org/10.1080/01436.597.2015.1135732>
- Güneş-Ayata, A. (2010). *Cumhuriyet Halk Partisi – Örgüt ve İdeoloji* (Çev.: B. Tarhan ve N. Tarhan). Ankara: Gündoğan.
- Joppien, C. (2018). *Municipal Politics in Turkey – Local Government and Party Organisation*. London: Routledge.
- Hott, H. A. C. F., ve Sakurai, S. N. (2020). Party switching and political outcomes: evidence from Brazilian municipalities. *Public Choice*, 1-36. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11127.020.00786-6.pdf>, erişim: 12.6.2020. <https://doi.org/10.1007/s11127.020.00786-6>
- Kemahloğlu, Ö., ve Sayarı, S. (2017). Defecting Alone or Splitting Together? Individual and Collective Party Switching by Legislators. *Public Choice*, 171 (1-2), 187-206. DOI 10.1007/s11127.017.0433-0
- Kılıçdaroğlu, K. (2019). *Gelişmekte Olan Ülkelerde Siyasi Partiler ve Parti Stratejileri* (Çev.: K. Turanlı). Ankara: Tekin Yayınevi.
- Kocaaga, O. (2019). Siyasal Vekalet Eylemi Üzerinden Tahakküm İlişkilerini Düşünmek: Cumhuriyet Halk Partisi'nde Aday Belirleme Süreçleri. Basılmamış Doktora Tezi, Galatasaray Üniversitesi, İstanbul.

- Kreuzer, M. ve V. Pettai (2009). "Party Switching, Party Systems, and Political Representation", içinde *Political Parties and Legislative Party Switching*, (Der. W. Heller ve C. Mershon), New York: Palgrave Macmillan, s. 265-285.
- Kurtoğlu, A. (2004). *Hemşehrilik ve Şehirde Siyaset-Keçiören Örneği*. İstanbul: İletişim.
- Massicard, E. ve N. F. Watts (2013). *Negotiating Political Power in Turkey: Breaking Up the Party*. London: Routledge.
- Moffitt, B. (2016). *The Global Rise of Populism*. Stanford: Stanford University Press.
- Ocaklı, F. (2012). 'Electing the Pious: Islamist Politics and Local Party Strategies in Turkey'. PhD dissertation, Brown University, Providence, RI.
- Ocaklı, F. (2015). Notable Networks, Elite Recruitment, Organizational Cohesiveness, and Islamist Electoral Success in Turkey. *Politics and Society*, 43 (3), 385-413.
- Ostiguy, P. (2017). "Populism: A Socio-Cultural Approach", içinde *The Oxford Handbook of Populism* (Der. C. R. Kaltwasser et al.), Oxford: Oxford University Press, s. 73-97. DOI: 10.1093/oxfordhb/978.019.8803560.013.3
- Özbudun, E. (2013). *Party Politics ve Social Cleavages in Turkey*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Özbudun, E. (2014). AKP at the Crossroads: Erdoğan's Majoritarian Drift. *South European Society and Politics*, 19 (2), 155-167. <https://doi.org/10.1080/13608.746.2014.920571>
- Savaşkan, O ve Ç. Aksu-Çam (2019). Kentsel Siyaset Literatürünün Türkiye Yazımındaki Serüveni: Politik Ekonomi ve Kurumsalçı Yaklaşımların Eleştirel Bir Değerlendirmesi. *Memleket, Yönetim, Siyaset*, Cilt 14, Sayı 32, 147-182.
- Sayarı, S., P. A. Musil ve Ö. Demirkol (Der.) (2018). *Party Politics in Turkey: a Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Schüler, H. (1999). *Türkiye'de Sosyal Demokrasi-Particilik, Hemşehrilik, Alevilik* (Çev.: Y. Tonbul). İstanbul: İletişim.
- Somer, M. (2016). Understanding Turkey's Democratic Breakdown: Old vs. New and Indigenous vs. Global Authoritarianism. *Southeast European and Black Sea Studies*, 16 (4), 481-503. <https://doi.org/10.1080/14683.857.2016.1246548>
- Swartz, David L. (2013). *Symbolic Power, Politics and Intellectuals: the Political Sociology of Pierre Bourdieu*. London and Chicago: the University of Chicago Press.
- Topal-Demiroğlu, E. ve M. E. Okutan (2016). "Büyükşehir Belediye Meclisinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: İstanbul Örneği". İçinde *Yerel Demokrasi Sorunsalı* (Der. P. Uyan-Semerci), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 205-221.
- Tönnies, F. (2019). *Cemaat ve Cemiyet* (Çev.: E. Güler). İstanbul: Vakıfbank Kültür Yayınları.
- Turan, İ. (1985). Changing Horses in Midstream: Party Changers in the Turkish National Assembly. *Legislative Studies Quarterly*, 10 (1): 21-34. DOI: 10.2307/440113
- Turan, İ., İba, Ş., ve Zarakol, A. (2005). Inter-party Mobility in the Turkish Grand National Assembly: Curse or Blessing?. *European Journal of Turkish Studies. Social Sciences on Contemporary Turkey*, (3). <https://doi.org/10.4000/ejts.400> , erişim: 20.2.2020.
- Unbehaun, Horst (2005). *Türkiye Kırsalında Kliyentalizm ve Siyasal Katılım-Datça Örneği: 1923-1992* (Çev.: M. Öztürk). Ankara: Ütopya.
- Uyan-Semerci, P. (Der.) (2016). *Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Uysal, A. and Topak, O. (2010). *Particiler Türkiye'de Partiler ve Sosyal Ağların İnşası*. İstanbul: İletişim.

- Varol, M. (1989). *Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi*. Ankara: Gündoğan.
- White, J. B. (2002). *Islamist Mobilization in Turkey: A Study in Vernacular Politics*. Seattle: University of Washington Press.
- Yardımcı-Geyikçi, Ş. (2015). Party Institutionalization and Democratic Consolidation: Turkey and Southern Europe in Comparative Perspective. *Party Politics*, 21 (4), 527-538. <https://doi.org/10.1177/135.406.8813487110>

Party Switching in Struggles Over Candidacy in Turkish Local Elections: Bringing Quantitative and Qualitative Analysis Together

Toygar Sinan BAYKAN***
Osman KOCAAGA****

This study focuses on the phenomenon of party switching at sub-provincial municipal elections in Turkey. The study deploys quantitative and qualitative methods to examine the phenomenon in the context of the local elections that took place in 2009, 2014, and 2019. The rationale for our preference to focus on sub-provincial mayors rather than focusing on metropolitan-provincial mayors is that the general frequency of party switching in local elections can be better measured by analyzing a larger universe of cases. In the quantitative part, we firstly identified the re-nominations of candidates for sub-provincial mayor in two periods: 2009-2014 and 2014-2019. This revealed that more than 1.000 candidates out of approximately 7.000 candidates for the office of sub-provincial mayor across Turkey in the local elections of 2014 and 2019 had already been nominated as a candidate in the previous local election. Afterwards, we identified the candidates among these re-nominations who had switched party affiliation in the consecutive elections (either to become candidates of different parties or independents, or to become party candidates if they were previously independents). This revealed that party switchers accounted for almost a quarter of all re-nominations (around 1.000 candidates for the two periods analyzed in this paper) and 4% of all candidates (approximately 7.000) in 2014 and 2019. Based mainly on this quantitative data, this paper contends that the phenomenon of party switching in Turkish local politics is quite prevalent compared to what is generally found in stable and institutionalized party systems (Kreuzer ve Pettai, 2019).

When evaluating the success of the strategy of switching parties for individual candidates it is hard to argue that it is beneficial unless these candidates move towards the hegemonic center of the party system, namely the AKP. For the two periods examined only 25-30% of all party switchers were ultimately successful at the local elections. The evaluation of the quantitative data also reveals that party switching does not bring any considerable advantage for candidates

*** Kırklareli University, E-mail: tbaykan@klu.edu.tr

**** Kırklareli University, E-mail: osman.kocaaga@klu.edu.tr

who do not already hold the office of sub-provincial mayor. In the local elections of 2014 and 2019, around half of all successful party switchers already held the local office. Therefore, closer examination of the quantitative data highlights two main patterns in party switching in Turkey's local politics. The first pattern is that successful party switchers usually preferred the hegemonic party of the system, namely the AKP. The second pattern is that switching parties as mayor brings considerable advantages to the candidates.

But our analyses also show that there are cases that deviate from these main patterns. Surprisingly, candidates who do not already hold the local office or become affiliated with the hegemonic party are still able to win elections and become sub-provincial mayors. The equally surprising fact is that candidates whose party-switching route fits into the aforementioned patterns can still lose elections and office. In order to better understand the impact of local context and contingency on the success or failure of party switching we focused qualitatively on four cases that are most divergent from the general patterns identified in the quantitative part. These deviations from the general patterns occur in local contexts with small populations, which can facilitate face-to-face relations and allow personalistic factors exert greater impact in politics. This finding of the paper is compatible with previous observations that highlight the positive impact of underdevelopment and low population density of electoral districts on the phenomenon of party switching in Turkey (Turan, 1985). The qualitative examination also reveals that there is a degree of contingency in the success or failure of party switching as a strategy of individual candidates and that this is tightly connected to the interaction between the peculiarities of the local context and the personal capacities of party-switching local elites. Candidates with a considerable amount of economic, social, and symbolic capital (Bourdieu, 2013; Kocaaga, 2019), superior organizational skills and responsive-populist political performance (Ostiguy, 2017; Baykan, 2018) can win local elections against great odds. In contrast, candidates lacking such qualities and suffering problems of prestige due to mismanagement or lack of managerial competence could lose elections despite the economic and symbolic resources provided by holding the office of mayor or gaining the support of the system's hegemonic party.

Particularly these diverging cases reveal the importance of looking at struggles over candidacy in local elections through bringing quantitative and qualitative perspectives together. Therefore, it is really important to focus on the operations and political practices of local political elites alongside the objective boundaries created by the conditions of local and national political fields and the configurations of the personal capital of individual candidates. In other words, replying the question of "what do the candidates do during the electoral process?" is at least as important as addressing questions of "what are the conditions of the political field?" and "who are the candidates?" for a better understanding of the struggles in competition for local office. From a broader theoretical-methodological point of view, and for this particular study, this required us to combine quantitative and qualitative analysis and Bourdieu's sociological perspective with the conceptual instruments and approaches of comparative politics and party politics in order to better understand the impact of agency in struggles over local office.

Nevertheless, the phenomenon of party switching in Turkey unfolds in a very specific way. Party-switching politicians in local politics, including those with great personal capacities, predominantly prefer to switch to other parties rather than becoming independent candidates, mainly due to legal, strategic, and logistical reasons. This proclivity towards parties does not only stem from the risks associated with independent candidates' disadvantaged position in the ballot, which costs them the votes of the less literate members of the older generation of voters, but also from the fact that support from even the weakest parties in the local party system can help party-switching candidates to run election campaigns and conduct clientelistic practices more successfully. Hence, despite all the problems of the Turkish party system and its proclivity towards personalism, these findings confirm the ongoing role and weight of parties in Turkish politics.

This research contributes to the general literature on party switching in local politics empirically by focusing on sub-provincial municipal elections in Turkey and methodologically by including qualitative analyses of critical cases of party switching in local politics. The paper also contributes to the literature on party switching in Turkey, which is mainly interested in the phenomenon as a legislative dynamic, by focusing on local elections and politics. Another contribution of the paper to the literature is that it considers party switching at the level of candidacy and it also deploys qualitative methods to understand the phenomenon. From a much broader perspective, this paper contributes to the literature on local politics and party politics in Turkey empirically, methodologically and theoretically by bringing qualitative and quantitative analysis together and by combining Bourdieu's sociological perspective with the conceptual instruments of comparative politics and party politics.

Türkiye’de Merkezîyetçi Yönetimin Kuruluşunda Fikri Temeller: İdare Mecmuası Deneyimi

Intellectual Basis of Establishing Centralized Government in Turkey: Experience of Administration Review (İdare Mecmuası)

Galip Emre YILDIRIM* 

Öz

Türkiye’de idari sistem yaygın kaniya göre merkezîyetçi olarak tanımlana gelmiştir. Bahsedilen merkezîyetçiliğin Fransadan esinlenilerek oluşturulduğu fikri, ampirik olsun olmasın, bu alanda yapılan bazı çalışmaların ortak görüşünü oluşturmaktadır. Bu çalışmada, 1928-1930 yılları arasında İdare Mecmuası’nda (İM) yayımlanmış erken Cumhuriyet devri elitlerinin makaleleri incelenmiştir. Buradan hareketle söz konusu elitlerin, salt Osmanlı idarî sisteminden devralınan Fransız modelini kopyalamaktan ya da devam ettirmekten öte Cumhuriyet idaresini ve reformlarını ülke genelinde pekiştirmek ve yaymak, şehirleşmeyi sağlamak kaygıları ile merkezîyetçilik fikrini savundukları gözlemlenmektedir. Çalışmanın temel hipotezi nitel araştırma yöntemine dayalı olarak bu makalelerin incelenmesiyle doğrulanmaya çalışılmıştır. Sonuçta, vilayet idaresindeki düzenlemelerin ve 1930 Belediye Kanununun, elitler tarafından merkezîyetçi bir bakış açısıyla Batılılaşma, ulus-devlet, hükümet otoritesi ve şehirleşme gibi konular üzerinden fikri bir zemine oturtulması söz konusudur.

Anahtar Kelimeler: Türk İdare Dergisi, Erken Cumhuriyet Devri, Türk Devlet Merkezîleşmesi, İdare Mecmuası, Yerel Yönetimler, Belediye, Valilik

Abstract

The administrative system in Turkey has generally been defined as centralist by many researchers. The arguments about the French-inspired centralism in Turkey constitute the common opinion of many studies in this field, whether empirical or not. In this study, the articles of the early Republican era elites, published in the İdare Mecmuası, between 1928 and 1930, were examined. From this point of view, it was observed that the elites advocated the idea of a centralized administrative system with the concern of consolidating and spreading the Republic Administration and reforms throughout the country, rather than simply copying or continuing the French model inherited from the Ottoman administrative system. Therefore, the central hypothesis of this work was verified by the analysis of these articles with the qualitative research method. As a result, the elites aimed to ground the regulations in the provincial administration and the Municipal Law of 1930 on an intellectual basis, with a centralist point of view through Westernization, nation-state, government authority, and urbanization paradigms.

* Lille Üniversitesi, Avrupa Yönetim, Siyaset ve Toplum Araştırmaları Merkezi (CERAPS) E-posta: gemreyildirim@gmail.com Orcid:0000-0001-7833-7146

Keywords: Turkish Review of Administration, Early Republican Era, Turkish State Centralism, Local Governments, Municipality, Prefecture

1. Giriş

Türkiye'de idari sistem yaygın kaniya göre merkeziyetçi olarak tanımlana gelmiştir. Bahsedilen merkeziyetçiliğin Fransa'dan esinlenilerek oluşturulduğu fikri, ampirik olsun olmasın, bu alanda yapılan hemen hemen her çalışmanın ortak görüşünü oluşturmaktadır. Bu konudaki eksiklikler Kemal Gözler tarafından haklı olarak tespit edilmiş ve 2019'da yayımlanan "Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan Mı İktibas Edilmiştir?" adlı makalesinde söz konusu ülkelerin Belediye kanunlarını karşılaştırmalı bir bakış açısı ile ele almıştır. Gözler'in vardığı sonuç ise Türk belediye sisteminin Fransa modeliyle oluşturulduğu ve bu etkinin günümüzde dahi devam ettiği yönündedir (Gözler, 2019, s.20). Gözler, (2019, s.27-28) 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerini de benzer bir yöntemle araştırmaya tabii tutarak Osmanlı idaresinde Fransız etkisini açıklamıştır.

Normatif perspektifle incelendiğinde Türkiye'de vilayet ve belediye teşkilatlanmasında, Gözler'in de ortaya koyduğu üzere, Fransız idarî sisteminin etkisi yadsınamaz. İki idarî oluşum arasındaki bu benzerlik ya da bir başka deyişle; Türkiye'nin Fransa'daki yönetim modelini "bilinçli" olarak uyarlaması üzerine ortaya konan argümanlara literatürde sıkça rastlanılmaktadır. Fransa'nın ise burada model olduğu genel çıkarım kabul edilmiştir. Her ne kadar normatif çerçeve durumun bize bu yönde olduğunu gösterse bile kanunların yapılırken hangi siyasî, sosyal ve iktisadî düzende yazıldığına ve kanun yazıcıların, yani siyasî aktörlerin ne tür roller oynadığına dikkat etmek gereklidir. Zira, Almond'un (1956, s.393) da belirttiği üzere siyasî sistem bir eylem sistemidir. Bu sistem içerisindeki kurumların ve siyasî ve/veya bürokratik roller üstlenen kişilerin (elitler) ne yaptıkları, bu yapılanların diğer kişi ve grupları nasıl etkilediği dikkatle incelenmelidir (Almond, 1956, s.393). Çünkü yönetme, aynı zamanda entelektüel bir faaliyettir ve elitler genelde elde ettikleri gücü toplum içerisinde yapılandıracak ve genişletecek politikalar oluşturma eğilimindedirler (Nordlinger, Lowi, ve Fabbrini 1988, s. 882). Türkiye'de ulus-devlet modelini pekiştirmek için merkeziyetçiliğe dayalı izlenen strateji de buna benzerdir (Şinik ve Görgün 2015, s.778).

Bu çalışmada, vilayet sistemi oluşturulurken ve 1930 tarihli Belediye kanunu yazılırken İdare Mecmuası'nda (İM) yazıları bulunan erken Cumhuriyet devri elitlerinin (bkz 1.ve 2. tablolar) salt Osmanlı idarî sisteminden devralınan Fransız modelini kopyalamaktan ya da devam ettirmekten öte Cumhuriyet idaresini ve reformlarını ülke genelinde pekiştirmek ve yaymak kaygısı ile merkeziyetçi bir yönetim sistemi inşa ettiği savunulacaktır. Çalışmanın temel hipotezi, nitel araştırma yöntemiyle, İdare Mecmuası'nın 1928-1930 yılları arasında mahalli idareler, hukuk reformları, batılılaşma gibi konular üzerine yayınlanan makalelerin incelenmesiyle doğrulanmaya çalışılmıştır. İM resmi ve gayri resmi olmak üzere iki kısımdan oluşur. İlk kısımda İçişleri Bakanlığını ve mülki idare ile ilgili mevzuatlar yayınlanırken gayri resmi kısım idarî sorunlara ilişkin hususları tartışan makaleleri içermektedir. Bu nedenle Diğ'in (2019, s.19-20)

tespitine göre ilk kısım idarî hafızaya, ikinci kısım ise akademik hafızaya önemli bir katkı teşkil eder. Mecmuâ'nın "gayri resmi" kısmında dönemin entelektüellerinin, devlet adamlarının ve siyasetçilerinin, Avrupa başta olmak üzere, birçok ülkenin idarî sistemlerini sistematik bir şekilde incelediği ve metodik olarak karşılaştırmaya tabii tuttuğu gözlemlenmektedir. Fransa modeli daha geniş çaplı bir anlatımla ele alınsa bile İngiltere gibi tam zıttı âdem-i merkeziyetçi ülkelerin de idarî sistemleri araştırılmıştır. Sonuçta 19 ülke (Fransa, Belçika, İtalya, İsviçre, İspanya, Danimarka, Almanya, Avusturya, İngiltere, Amerika, Hollanda, Japonya, Bulgaristan, Romanya, Lehistan, Yunanistan, Yugoslavya, Macaristan ve İran (Dik 2019, s.29)) Mecmuâ'nın sayılarında mercek altına alınmıştır ve direkt olarak Fransız modelinin kopyalanması söz konusu değildir. Dolayısıyla bu çalışma, teknik anlatımlardan ve tekerrür eden tarihî yorumlardan sıyrılarak, konuya farklı bir yaklaşım sunmayı hedeflemektedir.

Sonuç olarak bu çalışmaya konu olan elitlerin devlet vahdetine olan çekinceleri nedeniyle daimî bir merkeziyetçilik fikri içinde hareket ettiği gözlemlenmektedir. İdarî sistemin merkeziyetçiliği üzerine yazın incelemesi ve elitler üzerine bir teorik çerçeve yapıldıktan sonra bu sorun üç başlık altında irdelenecektir: (1) Elitlerin sorunu nasıl tespit ettiği; (2) Sorunun çözümüne dair geliştirdikleri sistem ve bu sisteme dair tartışmalar; (3) Bu sistem içerisinde belediyeçilik üzerine ortaya atılan fikirler.

2. İdarî Sistemin Merkeziyetçiliğine İlişkin Yazın İncelemesi

Tanzimat devrinden itibaren merkezi yönetimi güçlendirmek için yapılan idarî reformların esasen Fransa modeline göre gerçekleştirildiği birçok tarihçi tarafından savunulan bir argüman olarak ortaya çıkmaktadır (Ortaylı, 2008; Reyhan, 2015). Aydın (2019, s.2710) Altıncı Daire-i Belediye denemesinin nedenini gelişen burjuvanın modern ve kurumsal bir yerel yönetim kurması isteğinde aramış ve "*Batıdaki gelişmeler özellikle de Fransa'daki düzenlemeler takip edilerek bir Osmanlı yerel yönetim modeli oluşturulmaya çalışılmıştır*" fikrine ulaşmıştır. Buradan hareketle, sonraki döneme ilişkin çalışmalarda Osmanlı döneminde var olan bu Fransız etkisi Cumhuriyet devrinde de korunmuştur görüşü benimsenmiştir. Dolayısıyla, Türkiye'deki valilik ve belediye kurumlarının Fransız etkisi çerçevesinde gelişimini sürdürdüğü savunulmaktadır (Şengül, 2013).

Merkeziyetçiliğin oldukça güçlü olduğu ve yerelleşmenin sınırlı olarak başladığı Fransa'da, Mitterrand döneminden bu yana yapılan yerleşme reformlarını inceleyen Eliçin (2017, s.38) Türkiye üzerinden bir değerlendirme sunmaktadır. Çalışmanın son kısmında, Fransa'yı model edinmiş Türkiye'de yerelleşmenin geldiği nokta ele alınarak, yerel yönetimleri ilgilendiren düzenlemelerin yukarıdan aşağı bir biçimde olduğu vurgulanmıştır (Eliçin, 2017, s.48-50). Dikey yönlü yapılan bu tip düzenlemeler merkeziyetçi şekilde örgütlenmiş idarî sistemlerde sıkça rastlanılan bir durumdur ve Eliçin (2006) daha önceki bir çalışmasında bunun nedenini Fransa modelinin Türk idarî sistemine etkisinde, iki yapının benzerliklerinde ve farklılıklarında aramıştır.

Benzer bir argümandan hareketle Cangir (2011, s.88), Türkiye’nin belli zamanlarda Fransa’daki uygulamaları örnek aldığı belirtmiş ve Fransa’daki idarî reformların incelenmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. Arslan (2019, s.64) ise Fransa ve Türkiye’deki İl Özel İdarelerini ve Büyükşehir Belediyelerini karşılaştırmalı olarak incelediği çalışmasında tarihî bir bakış açısıyla “*Osmanlı modernleşme çabalarının yoğunlaştığı 19. yüzyıldan, Cumhuriyet’in kuruluşu ve idari örgütlenmenin yeniden yapılandırıldığı sonraki dönemlerde de model ülke olarak Fransa’dan ilham alınmıştır*” tezini savunmuştur. Örnek olarak, Ulusoy ve Akdemir (2017, s.253) tarafından 1580 numaralı Belediye Kanununun hazırlanmasında Fransız belediye modelinin uygulandığı fikrinin ileri sürülmesi verilebilir. Aynı şekilde, Ünal (2015, s.246), Türkiye’de yerel yönetimlerin yasal ve yapısal dönüşümlerini ele aldığı çalışmasında, sistemin ağırlıklı olarak Fransa’dan örnek alınarak meydana getirildiğini belirtmiştir. Nitekim, Özkan (1998) Türkiye’de kamu yönetimi yapılanmasında, idarî yargının kurum ve kurallarının yerleşmesinde Fransız modelinin rolü üzerinde durmaktadır.

Öte yandan Çiner (2014, s.445, 447) Türkiye’deki valilik kurumunun Osmanlı döneminde Fransız modelinden esinlenilerek oluşturulduğu ve Cumhuriyet döneminde de bu geleneğin devam ettiği görüşünden hareketle Türkiye’deki il sisteminin, 1980 öncesi Fransız il sistemine benzediğini belirtmektedir. Ancak, Dur ve Parlak’a (2020, s.249) göre her ne kadar kuruluş döneminde Türkiye, idarî sisteminde Fransız modelini takip etse de iki sistem arasındaki benzerlikler sonraki dönemde azalmıştır. Tam aksi görüş olarak, Işıkçı (2018, s.226-227) ise 1980’den itibaren Türkiye’nin Fransa’da yapılan reformları takip ederek idarî sistemini ademimerkeziyetçilik etrafında yeniden şekillendirdiğini savunur. Eryılmaz ve Tuncer de (2014, s.172) Bölgesel Kalkınma Ajansları üzerine yaptıkları ortak çalışmalarında Türkiye’de bölgesel yönetimlerin ortaya çıkamamasının nedenini merkeziyetçiliğin direkt olarak Fransa’dan ilham alınmasında aramaktadır.

İdare Mecmuası deneyimine bakıldığında Cumhuriyet devri için salt olarak Fransız modelinin kopyalanmadığı elitlerin tartışmalarından anlaşılmaktadır. Elitlerin bu konuda ileri sürdüğü fikirlerin yeni sistemin oluşmasına nasıl katkıda bulunduğunu inceleyebilmek ve yönetsel sistemi nasıl şekillendirdiklerini anlayabilmek için elit teorilerini takip etmek yerinde olacaktır.

3. Elitler Üzerine Teorik Çerçeve

Elit ya da seçkin; bir toplumda gücü, zenginliği ve belli başlı imtiyazları elinde tutan azınlık gruba verilen isimdir. Bu tanıma örgüt boyutunu da ekleyen Cambridge Akademik İngilizce Sözlüğü (2020) eliti iki şekilde tasvir eder: “*seçkinler, benzer türden diğerlerine kıyasla en iyi veya en güçlü olarak kabul edilen kişi veya kuruluşlardır*” ve Cambridge İş Sözlüğüne (2020) göre bu grup “*bir toplumdaki en zengin, en güçlü, en iyi eğitilmiş veya en iyi yetiştirilmiş gruptur*”. Türk Dil Kurumu da (2020) seçkin sıfatını sosyal gruplar arasındaki güç ilişkisi üzerinden açıklamıştır: “*bir toplumda saygın ve etkin mevkilerde bulunan ve toplumun eğitim, ekonomi, siyaset, askeriye, din, sanat vb. alanlarıyla ilgili etkinliklerin denetimini elinde tutan (kişi veya grup), elit*”.

Bu çalışma açısından dikkate alınması gereken iki boyut; eğitim ve güç olarak belirlenmiştir. Osmanlı İmparatorluğu geleneğini devralan Cumhuriyet elitlerinin rolü bu iki nokta üzerinden anlaşılabilir. Rustow'un da (1965, s.172) altını çizdiği üzere, siyasette, Kemalistlerden Genç Türklere, Tanzimatçılardan da klasik Osmanlı Devri yöneticilerine uzanan tarihi bir hat bulunmaktadır. Badie'nin (1994, s.26-27) belirttiği gibi Cumhuriyet devrinde asker kökenli ve sivil bürokratik elitlerin rolü devlet inşası sürecinde yadsınamaz. Bottomore (1982, s.93) bu olguyu gelişmekte olan ülkelerde genel görünen bir durum olarak ele almıştır.

Elit yaratma süreci bu ilişkileri şekillendiren diğer önemli bir husustur. Pareto'ya (1991) göre yönetici elitlerin ortaya çıkışını incelemek, devlet mekanizması içerisindeki aksiyonların ve etkileşimlerin nasıl gerçekleştiğini anlamaya dair ipuçları verir. Bu mekanizmalar, Mosca'nın da (2011) genel manada en az yönetici ve yönetilen sınıf olarak ikiye ayırdığı toplum içerisindeki sosyal dinamikleri çözümlenmeye yardımcı eder. Bu şema içerisinde yönetici sınıf azınlık durumundadır ve yönetilen kalabalığa nazaran daha iyi örgütlenmiştir (Holcombe, 2018). Osmanlı'daki eğitim reformlarının temel amacı işte bu sivil ve askerlerden oluşan yönetici sınıfa kabiliyet kazandırmak olarak değerlendirilebilir (Mardin 1973, s.180). Örneğin, Fransız *Grandes Ecoles* sisteminden esinlenerek oluşturulan Mülkiye, sivil idareci olarak elit yaratma sürecinin kilit kurumlarından birisi haline gelmiştir (Barkey 2016, s.125; Mardin 1973, s.180). Kısıtlı bir kadroyla kurulan Cumhuriyetin de merkezîyetçiliği etkin bir şekilde uygulamak için bu yöntemi benimsemesi olağandır (Çakan, 2006, s.58).

Bu olguyu birkaç örnekle açıklamak yerinde olacaktır. Osmanlı bürokrasisi yapılan idari reformlara yerelde işlerlik kazandırabilmek için güçlü ve yetkin valilere ihtiyaç duymuştur. Bu doğrultuda, 1864-1868 yılları arasında Tuna vilayetine istikrar kazandıran Mithat Paşa, güçlü vali figürünün sembolik bir temsilcisi haline gelmiştir (Saraçoğlu, 2008, s.14). Weberci devlet görüşünden hareketle valilerin rolü yerel düzeyde güçlü bir siyasî kuvvetin ideal türü olarak yorumlanabilir. Dolayısıyla 19.yy'da valilerin ve belediye başkanlarının dengeli ilişkilerinin gözetildiği, sistemli bir ademimerkezîyetçilik yerine yetki genişliğinin ön planda olduğu bir idarî sistem teşkil edilmiştir. Bununla beraber, 1908 yılında tekrar yürürlüğe giren Kanun-i Esasi ile sivil ve askeri bürokratların, siyasilerin ve ekonomik elitlerin siyasî hayattaki varlıkları daha belirgin hâle gelmiştir (Arslan, 2005, s.133). Özellikle Jön Türk hareketiyle sivil ve askeri bürokratlar devlet aygıtı içerisindeki hakimiyetlerini genişletmişlerdir (Özbudun, 1993, s.191). 1923'te kurulan Cumhuriyetin ise var olan bu yapı üzerine inşa edildiği söylenebilir. Heper'e (1985, s.16) göre Cumhuriyet, Osmanlı İmparatorluğu'ndan güçlü bir bürokratik model devralmıştır. Kadro hareketinin teorisyenlerinden Aydemir (1999, s.198) bu durumu, İstanbul'dan Ankara'ya taşınan bürokratların imparatorluk geleneğini beraberinde getirmesi olarak yorumlamıştır. Benzer bir şekilde, Falih Rıfkı Atay (2020, s.586) Kemalist devrimlerin etkisinin bu eski yapı içerisinde kayba uğradığını belirterek demokratikleşme sorununa dikkat çekmiştir. Osmanlı izleri taşıyan Kemalist devlette, bu durum, 1950'ye kadar gücün devletçi bir karakterde merkezileşmesine yol açmış ve bürokratik kültür merkezîyetçilik üzerinden şekillenmiştir (Dodd, 1988, s.83; Heper, 1992).

Smith (1974) tarihi etmenlerle oluşan bürokratik kültürün, bürokratlar ve siyasî seçkinler arasındaki ilişkileri nasıl etkilediğini anlayabilmek için kamu idaresinin analizine yoğunlaşmanın gerekliliğinden bahseder. Nitekim bu bürokratlar ve siyasiler, Eisenstadt ve Tilly’nin üzerinde durduğu siyasî merkezi oluşturan başlıca aktörlerdir. Eisenstadt’a (1956, 1971) göre bu aktörler, merkezde kendi değerlerini ve kaidelerini oluşturabilmek için sürekli bir mücadele halindedir ve bunları toplumun geri kalanına empoze etmeye çalışırlar. Tilly’nin (1985, s.170) “*devlet savaşır, savaşlar devlet yaratır*” tezinden hareketle denilebilir ki Türk İstiklâl Harbi sonrasında 1923’te siyasî merkezin yeni kuralları ve değerleri Cumhuriyet yönetimi altında şekillenmiştir. Sonraki süreçte elitler, bu değerler etrafında siyasî topluluğun (*politische gemeinschaft*; Duran 2019; Schmitt 2014) oluşmasında ve gelişmesinde etkili olacak mekanizmaları Batı tipi reformlarla inşa etmeye çalışmışlardır.

Diğer taraftan, siyasî merkezin çok partili dönemle beraber daha fazla mücadeleye açılmış olması, elitlerin çeşitlenmesine olanak tanımıştır. Nitekim, Arslan (1999, s.64) Türkiye’deki elitleri sosyal tabanlarına göre askerî, siyasî, ekonomik ve medya olmak üzere dört genel kategoride inceler. Ancak bu çalışmada erken Cumhuriyet elitlerinden, İdare Mecmuası’nda 1928-1930 yılları arasında, Türkiye’de idarî sistemin nasıl kurgulanması gerektiği üzerine fikrî katkıda bulunan; Alaaddin Cemil (Topçubaşı), K. Naci (Kıcıman), Atıf, Ali Seydi, Ekrem, Mustafa Şeref (Özkan), M.Akif’in (bkz. 2. Tablo) çalışmaları üzerinde durulacaktır. Söz konusu elitlerin profilleri ve buldukları görevler incelendiğinde Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişte askerî, bürokratik ve siyasî elit olma özelliklerini üzerlerinde taşıdıkları anlaşılmaktadır (bkz: 1.Tablo).

Tablo 1. Elitler Üzerine Bilgiler¹

Ad – Soyad	Eğitim	Siyasi ve İdari Görevler	Yabancı Dil
Alaaddin Cemil (Topçubaşı)	İstanbul ve Paris Hukuk Fakültesi	Müfettişlik, İstanbul Şehremaneti İktisat Müdür Yardımcılığı, IV. Dönem İstanbul Vekilliği	Fransızca
K. Naci (Kıcıman)	Mülkiye	Askerî İstihbarat Zabıtlığı, Kaymakamlık, Valilik	Arapça, Fransızca
(Mehmet) Atıf (Tüzün)	Mülkiye	Mülki İdare Amiri, Kaymakam, Milletvekili, Vali	Fransızca
Ali Seydi	Askerî Rüşdiyesi ve Mülkiye İdadisi	Şuray Devlet Kalemî, Mutasarrıflık, Valilik, Trabzon Millet Vekilliği (1933)	Eserlerinden Fransızca, Farsça, Arapça bildiği anlaşılmaktadır.
Mustafa Şeref (Özkan)	Hukuk Mektebi ve Paris Hukuk Fakültesi	Lozan Konferansı Müşaviri, Meclis-i Mebusan Üyesi, Ticaret ve Ziraat Nazırı, III. Dönem Burdur Milletvekili	Fransızca

Yukarıda belirtilen yazarlardan Alaaddin Cemil (Yıldırım ve Zeynel 2010, s.204), Naci Kıcıman (Deringil, 2019), Ali Seydi (Uzun, 1989), Mustafa Şeref Özkan (Yıldırım ve Zeynel 2010, s.247)

1 2010 yılında yayınlanan TBMM Albümü, Deringil’in Naci Kıcıman üzerine yazısı, İslam Ansiklopedisi, Özcan Şabudak’ın Mustafa Şeref üzerine kitabı tablonun oluşturulmasında kullanılan temel kaynaklardır.

üzerine biyografik bilgiler ve akademik çalışmalar bulunsa da Ekrem ve M. Akif hakkında arşivlerde imza ve görevlerinin yer aldığı belgeler dışında herhangi bir bilgiye rastlanılmamıştır. Çalışmanın geri kalanında 1928-1930 dönemlerinde henüz soyadı kanunu olmadığı için yazarların adları Mecmuâda yer aldığı gibi kullanılacaktır.

Mustafa Şeref, son dönem Osmanlı bürokratu olarak erken Cumhuriyet devrinde devletçi ekonominin uygulanmasında etkin rol oynamış bir devlet adamıdır. Lozan Barış Konferansı Müşavirliği, milletvekilliği, ekonomi bakanlığı gibi önemli görevlerde bulunmuştur (Şabudak 2009; Yıldırım ve Zeynel 2010, s.83). Kamu hukuku profesörü olarak 1929 yılında İdare Mecmuası'nda vilayet ve idarî yargılama usullerine ilişkin yazılar neşretmiştir. Vilayet idaresi üzerine eseri bulunan Şeref (1934), sınırsız yetkilerle donatılmış bir devlet idaresinden ziyade yöneticilerin kanun önünde hesap verebilir olması gerektiği görüşüne sahiptir.

K. Naci, Fahrettin Paşa komutasındaki Hicaz Savunması sırasında istihbarat işleri yürütmüş ve Cumhuriyet devrinde çeşitli illerde valilikler yapmış, belediye sisteminin kurulmasına katkı sağlamıştır (Deringil, 2019). Mahalli İdareler Umum Müdürlüğü'ndeki görevi sırasında İM'de Türk İnkılabının en mühim kanunu olarak addettiği Belediye Kanununun (1930) fikri temellerine önemli katkıda bulunmuştur. Belediye başkanlarının atanmış ya da seçilmiş olması hususunda tartışmalara değinmiştir.

Hukuk fakültesi mezunu olan Alaaddin Cemil, kamu kurumlarında müfettişlik yapmış ve TBMM'de IV. dönemde vekil olarak görev almıştır. Avrupa'da aldığı hukuk eğitiminin etkisiyle Batı tipi şehirler yaratmayı Türk İnkılabının hedefi olarak belirlemiştir. Cumhuriyet reformlarını Batılı tarzda kanunlarla “medenileşme” sistematığına oturtmuştur. Avrupa tipi belediyecilik üzerine çeşitli ülkelerden örnekler aktararak Türkiye'deki belediyeciliği Batı ile karşılaştırmaya sokmuş ve beledî sistemin bu yönde olması gerektiğini savunmuştur. Diğer taraftan, Atif da diğer bahsi geçen elitler gibi siyasî ve idarî kademelerde yer almıştır. Milletvekilliği, Mülki İdare Amirliği, kaymakamlık ve valilik görevlerinde bulunarak İM'de Vilayet idaresi üzerine makaleler yayınlamıştır.

Elitlerin ortak noktaları sıralanacak olursa; en az bir yabancı dil bilmeleri (genellikle Fransızca), Mülkiye ve/veya hukuk fakültelerinden mezun olmaları, idarî ve siyasî işlerde bulunmaları olarak belirtilebilir. Osmanlı reformlarının sonucu olarak Mülkiye mezunu olmak ve Fransızca bilmek yukarıda bahsedilen elit yaratma sürecinin önemli parçalarından birisidir ve batılılaşmayı ön plana koyan Cumhuriyet idaresi bu yapıyı koruyarak 1929'da çıkarılan bir kanunla Türk öğrencilerin Batıdaki okullara gönderilerek yetişmesini teşvik etmiştir (Resmi Gazete, 1929a). Dolayısıyla, Batılılaşmak ve Batılı tipte elit yaratmak bir devlet politikasını teşkil eder. İM'de de bunun fikrî ansımlarını görmek mümkündür.

4. İdare Mecmuası ve İdari Sisteme Dair Fikrî Tartışmalar

Erken Cumhuriyet devri politikası olarak çağdaşlaşma hareketinin önce devlet içinde ve sonrasında toplum nezdinde başarıya ulaşabilmesinde önemli bir yayın organı olan Mecmua, İçişleri Bakanlığı bünyesinde ilk kez 1928 yılının Nisan ayında “Dahiliye Vekaleti'nin Aylık Mecmuası” olarak “İdare” adıyla çıkarılmaya başlanmıştır. Temel amacı merkezde belirlenen politikaların yerele daha iyi aktarılabilmesini sağlamak olan İdare Mecmuası (1928, s.19), ilk sayısında belirtildiği üzere “*Dâhiliye'yi alâkadâr eden kânûnları, tefsirleri, Hey'et-i Vekile karârlarını, Vekâlet'den vilâyetlere vukû' bulan umûmî tebliğ ve emirleri ihtivâ edecektir*”. Böylelikle Mecmua, kamu yönetimi noktasında günümüze kadar kısa kesintilerle de olsa varlığını sürdürebilmiş önemli bir fikrî birikimi teşkil etmektedir. Esasen Mecmua, 1928-1942 dönemi arasında “İdare” adıyla çıkarıldıktan sonra iki yıllık bir kesinti yaşamış ve 1944'ten itibaren “İdare Dergisi” başlığı ile tekrar yayın hayatına devam etmiştir. 1963 yılından itibaren ise Türk İdare Dergisi (TİD) ismi kullanılmaya başlanmıştır (TİD 2020).

Bu çalışmada 1928-1930 arasındaki yayınlar ele alındığı için “İdare Mecmuası” başlığı kullanılmıştır. 2018 yılında Türk İdare Dergisi'nin 90. yılına özel büyük bir konferans gerçekleştirilmiş ve Tural ve Çapar'ın (2019) editörlüğünde 2019'da yayınlanan kapsamlı bir eserde TİD'in yayın süreci, idare ve siyasi gelişmeler bağlamında değerlendirilmiştir. Özşen'in (1988) yaptığı, Dergi'nin 1928-1988 yılları arasındaki sayılarını kapsayan fihrist çalışması ise araştırmacılar için mühim bir kolaylık sağlamaktadır. Aynı zamanda Yayın ve Dokümantasyon Dairesince hazırlanan “Türk İdare Dergisi 1987-2002” adlı kitap, bu fihrist çalışmalarının devamı niteliğindedir.

Mecmua ilk yıllarından itibaren normatif bir çerçeve çizerek, merkezin yoğun kodifikasyon faaliyetlerini, Bakanlık personeli aracılığıyla ülke geneline yaymak amacını taşır. Bu çalışma dâhilinde 1928-1930 arasında İdare'nin “gayri resmi kısım” olarak nitelendirilen vilayet ve belediye örgütlenmesi üzerine yapılmış yayınlar ve tartışmalar irdelenecektir. Bu yöntemi benimsemekteki amaç; kamu idaresinin merkezîyetçilik düşüncesi üzerinden nasıl düzenlendiğini anlayabilmektir. Böylelikle çalışmaya konu olan erken dönem Cumhuriyet elitlerinin batılılaşma, çağdaşlaşma, merkezleşme, ulus devlet gibi kavramlara karşı olan tutumlarını ve yaklaşımlarını idrak etmek, bugün dahi, kamu yönetiminde devam eden idarî merkezîyetçiliği kavramak için önemlidir. Ele alınan başlıca yazarlar, metinler ve diğer bilgiler aşağıdaki tabloda belirtilmiştir:

Tablo 2. Yazıları İncelenen Elitler, Görevleri, Konular

Ad - Soyad	Görev	Konu	Dergi Sayısı/Yılı		
			Sayı	Yıl	Sayfa
Alaaddin Cemil (Topçubaşı)	Hukukçu	Belediye Hayatı ve Fransada Belediyeler	20	1929	1521-1528
			21	1929	1381
			22	1930	108-119

K. Naci (Kıcımın)	Mahalli İdareler Umum Müdür Muavini	Mahalli İşler — Tarihi Tekâmülleri	18	1929	2034-2038
		Türk İnkılabının En Mühim Kanunu	25	1930	715-721
			26	1930	1122-1128
			27	1930	1381-1389
			28	1930	1494-1501
			29	1930	1693-1702
			30	1930	1905-1914
		31	1930	2133-2141	
(Mehmet) Atıf (Tüzün)	Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü	İstanbul'un İdaresi Vilâyetle Emanetin tevhibi	10	1929	150-153
		İstanbul'un İdaresi	11	1929	275-280
		Vilâyet İdaresi Kanunu	14	1929	651-657
		Vilâyet idaresi kanunu Kazai İdarî	15	1929	861-866
		Kaymakamlar Kursu	22	1930	102-107
Ali Şeydi	Mülkiye Müfettişi	Eski Osmanlı imparatorluğunda tali teşkilâtın mabait: Valiler [Beyler Beyleri]	14	1929	672-676
Ekrem (Vardarlı)	Dahiliye Hukuk Müşaviri	İdare hususunda nazariyeler, kaideler, tecrübeler	17	1929	1076-1082
Mustafa Şeref (Özkan)	Ankara Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Profesörü	İdarî kaza, İdarî dava ve ihtilâfat	17	1929	1083-1088
		Vilâyetler	18	1929	2052-2059
M. Akif	(Belirtilmemiş)	Hukukî inkılabımız ve Avrupa	23	1930	349-358

Elitler merkezîyetçi yönetim modelinin meşruiyet kaynağını nereye ve hangi şekilde dayandırmaktadır? Merkezîyetçi modelin meşruiyeti şehirleşmedeki sorunlara ve yeni kurulan ulus-devletin hakimiyetinin pekiştirilmesine dayanmaktadır. İlk nokta etkin bir belediye teşkilatının kurulmasını geciktirmişken ikinci nokta ise vilâyet sisteminin iyileştirilmesini gerektirmiştir. Esasen, 1924 ve 1926 yıllarında Belediye kanunu layihaları hazırlanarak Cumhuriyet Türkiye'si için yeni bir belediye sistemi kurulması hedeflenmiştir. Bu layihalarda, belediye tipleri, iktisadî, sosyal kriterler göz önünde bulundurulmaksızın, nüfus büyüklüğüne göre tasnif edilmiştir (Şinik, Uçar, ve Dik 2016, s.10). Layihaların hazırlanması sırasında merkezîyetçilik açısından önemli bir husus olarak belediye reisinin seçimle mi yoksa atama yoluyla mı göreve geleceği konusu tartışmalara yol açmıştır. Bu konu İM'de de ele alınmıştır. Sonuç olarak belediye başkanları 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye kanununa kadar merkezden atama usulüyle görevlerini sürdürmüşlerdir (Şinik, Uçar, ve Dik 2016, s.18). Şinik, Uçar ve Dik'e (2016, s.24-25) göre Avrupa'dan direkt olarak aktarılmamış olan bu layihalar meşrutî geleneğin devamını öngörmektedir. Yine de 1930 yılında yapılacak kanun için önemli bir ön hazırlık çalışması olarak kabul edilmektedirler. Bu ön çalışmalar Cumhuriyet idaresinin belediye sistemini geliştirmek için etkin bir model arayışında olduğuna işaret eder.

4.1. Etkin Bir Model Arayışı

Kanununun 1930'a kadar beklemesinin nedenini, her alanda yoğun kanun yazımı faaliyeti olduğunu da dikkate alarak, şehirleşmedeki temel zorluklar olarak belirleyebiliriz. Burada, savaş sonrası Türkiye'nin kalkınmada yaşadığı içtimaî ve iktisadî sıkıntılar ile 1929 Büyük Buhranı gibi dış faktörler de etkili olmuştur. 1929 Krizi Türkiye'nin belirlediği ekonomi politikalarının uygulanmasını zaafa uğratan bir unsurdur (Boratav, 1998, s.36). Dolayısıyla, kentleşmede birtakım altyapı sorunları meydana gelmektedir. Bu sorunların yönetilebilmesi için etkin bir model gereklidir.

Kentleşmedeki eksiklikler, belediye idarelerinin kendi sorumluluk bölgelerinde yerine getirmesi gereken işlerde zorlanmasındaki tek neden değildir. Tapu ve Kadastro Umum Müdürü Atıf, "İstanbul'un İdaresi" adlı makalesinde yarım asırlık belediye tecrübesinin istenilen düzeye ulaşmadığı hususuna dikkat çeker (Atıf, 1929, s.275). Bunun nedeni, Osmanlı İmparatorluğu'nda modern manada bir yerel yönetim sisteminin geç kurulmuş olması olarak gösterilebilir (Ortaylı, 2010, s.45). Nitekim, idarî modernleşme çerçevesinde Osmanlı'da kurulan yerel yönetim sisteminin Cumhuriyete iktisap ettirilerek devam etmesi 1929'larda daha tartışılır hale gelmiştir. Cumhuriyet elitlerinde bu noktaya dair genel bir hoşnutsuzluk söz konusu olup kurumaşamama sorununa vurgu yapılmıştır. Atıf'ın ileri sürdüğü görüş bugün dahi "her şeyi devletten bekleme" olarak Türk siyasi kültürünün parçası haline gelmiş durumu iyi şekilde özetlemektedir: "*Türkiye siyasi ve milli tarihinin doğurduğu zaruret ve şerait altında en yüksek ve hayatî mukadderatından en tali ve mütefferi hidematına kadar her türlü maslahat ve hizmetlerini hükümet eline bırakmağa ve ondan beklemeğe alışmıştır*" (Atıf, 1929, s.275). Sonuç olarak yerel düzeyde vali ve kaymakamların rolü merkezî idare için ön plandadır. Atıf'a göre (1929, s.276) belediye başkanı, bölgesindeki zaruretlerin neler olduğunun dahi farkında olmayan yönetici tipi olarak "*vazifesinde muvaffak olmak ihtimali ancak semavî ilhamın inayetine kalmıştır*". Dolayısıyla, 1930 Belediye Kanunu'na göre belediye başkanları seçimle oluşan belediye meclislerince belirlenerek, onaylanması vali ya da bizzat İçişleri Bakanlığına tabii tutulmuştur.

Yukarıda belirtilen durum elitlerin genel zihin yapısını anlayabilmek için önemlidir. Atıf (1929, s.276) asıl sorunun kültürel kaynağını direkt olarak Osmanlı-İslam medeniyetine dayandırmaya da "*eski Türklükte hiç olmazsa bir yurt zevki, san'atı ve güzelliği vardı*" görüşündedir. Eski Türk medeniyetindeki unsurlar esasen Türklerin daha iyi ve düzenli evlerde, kentlerde yaşamasını sağlamıştır fikrini savunur. 1930'larda bu tez daha ileri götürülerek "*medeniyetin ilk fecrinin*" Altay ve Orta Asya'da bulunduğu oradan da Mezopotamya'ya yayıldığı ifade edilmektedir (Alaaddin Cemil, 1930, s.111). Dönemin Anadolu kentleri ve evleri, medeni insanların sahip olduklarından uzakta, güzel ve temiz değildir. Atıf için bu çarpıklıktan kurtulmanın formülü ise "*inkılap hamleleri*" ile Avrupalılaşmaktır (Atıf, 1929, s.276) zira "*bir Alman köyünün umumi temizlik zarafet ve intizamını (hatta) İstanbul'da bulamazsınız*". (Atıf, 1929, s.277). Burada, 1930 yılında etkisini gördüğümüz öze dönüş hareketinin elitlerin ideolojisini şekillendirdiğine şahitlik etmekteyiz.

Atıf'a göre Batı tipi kent Doğu şehrinden her zaman daha düzenli ve tertiplidir. Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan vilayetler kuralsız, intizamsız ve disiplinsizdir. Türkiye'de her alanda gözlemlenebilen bu düzensiz yapının istisnası ordudur ki "*Avrupahlarda gıpta ve takdir uyandırır*" (Atıf, 1929, s.277) ve aynı hassasiyeti sivil bürokrasiye mensup memurlarda görmek mümkün değildir. Diğer taraftan, Atıf'a göre, Batıdaki kent politikaları kanunlarla idare edilirken, Türk yerleşim birimleri birer mozaik manzara arz etmektedir. Bu, hayatın her alanına sirayet etmiştir. Burada anlaşılması gereken esas nokta Batıdaki sosyal sınıfların kentlerde belli bir düzen dâhilinde hayatlarını idame ettirdiği ancak Türkiye'de tam tersi hâlde, sosyal grupların iç içe geçtiğidir. Söz konusu elitlerin önerdikleri reformlar temelde Doğu-Batı ikilemine işaret eder. Atıf'ın görüşüne göre Batı Doğudan öndedir. Bu farkın kapatılması şehirleşmeye ve Batı tipi reformlara bağlıdır. Dolayısıyla merkezî yönetimin meşru dayanaklarından birisi olarak Batı tipi şehirleşme fikrî ön plana çıkar.

4.2. Batı Belediye Modeli ve Türkiye'deki Belediye Sisteminin Yetersiz Görülmesi

Atıf, Berlin, Paris, Viyana ve Dresden gibi büyük şehirlerin belediye örgütlenmesine bakıldığında "*kudret*" bakımından iyi işleyen bir idarî sisteme sahip olmanın ne denli önemli olduğunun altını çizer. Viyana örneğini devam ettiren Atıf, Badvin kasabası belediyesinin halka ücretsiz maden suyu dağıtarak orkestra eşliğinde müzik icra ettiğinden bahsetmektedir. Diğer taraftan, İstanbul'dan daha az nüfusa sahip olan kimi Avrupa belediyeleri, İstanbul'un idaresinden çok daha iyi örgütlenmiş durumdadır. Sonuç olarak Atıf, sorunun nüfusla ilgili olmadığını, problemlerin daha normal bir idarî sistem kurmakla çözülebileceği fikrine ulaşmıştır (Atıf, 1929b, s.152).

Avrupa modelinde düzen, temizlik ve güzellik ön planda olan iki temel etken olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla buradaki ana meselenin şehirleşme ve şehirlere uygun yönetim birimleri teşkil etme olduğu görülmektedir. Öyle ki, Atıf yeni belediye teşkilatlanmasının merkez-yerel ilişkileri dahilinde, yine merkezin kuvvetine dokunmadan, düzgün bir şekilde tesis edilmesi görüşünü savunur ve İstanbul özelinde bunun bir an önce yapılmasını ister (Atıf, 1929b, s.153).

İdare Mecmuası'nda İstanbul'un yönetimi için özel bir yer ayrılmıştır. Söz konusu elitler genel kanı olarak İstanbul'un idaresinin ne geçmişte ne de yaşadıkları dönemde tam olarak normalleşemediği izlenimindedirler. Atıf bunun temel nedeninin İstibdat Devrinde Sarayın her işe karışmasında tespit eder: "*bir milyona yakın halkın idaresinden ve beledi ve medenî ihtiyacatını teminden mes'ul olan Şehremaneti ise hükümet otoritesini ve nüfuzunu doğrudan doğruya temsil eden İstanbul vilâyetinin içinde sıkışmış ve bunalmış bir vaziyettedir*" (Atıf, 1929b, s.150). İstanbul'un bu "*gayri müsait vaziyeti*" (Atıf, 1929b, s.150) merkezîyetçilik baskısı altında işleyemeyen bir idarî yapı olarak telakki edilebilir. Ancak Atıf, (1929b, s.151) burada önemli bir paradoksun altını çizmektedir: "... İstanbul'da ne hükümet, kudret ve faaliyetini işletebilecek kendisine bir faaliyet ve tatbikat sahası bulabiliyor, ne de mahallî ve Beledî idaresi hükümet kudretine istinaden azamî bir rand(ı)man alabiliyor". Atıf (1929b, s.153) bunun temel nedenini Türkiye'nin tarihî ve idari yapısı

itibariyle siyasî, coğrafi ve iktisadî çerçevede hükümet gücünün yerel yönetimlere nazaran çok daha muntazam olmasında bulur.

Bu düzensiz sosyal yapıyı daha disiplinli hale getirmek için Atıf, güçlü bir Belediye teşkilatlanmasının gerekliliğini savunur. Kentlerdeki temizliği, çevre düzenlemesini ve diğer altyapı işlerini yürütecek olan tam teşekküllü belediyelerin olmasını ister. Böylelikle birey hayatı da tıpkı Avrupa'da olduğu gibi medenileşecektir. Diğer türüsünü "*içtimai hastalık*" olarak kabul eden Atıf'ın (1929a, s.278) yerelleşme projesi, sadece şehirlerle de sınırlı değildir. Kırsal hayatın yoğunlukta olduğu Türkiye'de köyler de "medenî" tipte örgütlenmelidir. "Medenileşme" erken Cumhuriyet döneminin Batılılaşma yolunda uyguladığı reformların fikrî temelini oluşturur. Pratikte, Atatürk'ün bizzat ilgilendiği Ahimesut köyü, Atıf'ın kırsalda yerel idare için öngördüğü modeldir. Bu sayede, merkeziyetçilik kırsal alana kadar uzanabilecektir (Dik, 2016).

Sonuçta, Türkiye'de yetersiz görülen belediye sisteminin merkezde tasarlanan reformların yerelde uygulanması görevini tam olarak üstlenemediği düşüncesi göze çarpmaktadır. Yeni kurulan ve kentleşmeye ihtiyacı olan Cumhuriyet'in bu sorunu hızlıca aşması gerekmektedir. Söz konusu elitler tüm bu problemlere hızlı bir çözüm bulmak için vilayet yönetimini geliştirmeyi hedeflemişlerdir. Dolayısıyla sorunun tespiti yetersiz belediye teşkilatlanmasında bulunmuş ve merkeziyetçi bir çözüm olarak vilayet sistemi ve yetki genişliği prensibi ön plana alınmıştır.

5. Merkeziyetçiliğin Çözüm Bulduğu Yer: Vilayet Sistemi

Yeni kurulan Cumhuriyet idaresinin amaçlarıyla uyumlu yeni bir de vilayet yönetimi oluşturmak İdare Mecmuası'nda ele alınan olağan konulardan birisidir. İl sisteminin, elitlerin deyimiyle, yeni Türkiye'de tatbik edilmek istenmesi esasen İsmet İnönü'nün üzerinde ihtimam gösterdiği mevzulardan birisidir. Bu doğrultuda, il idaresinin, 1924 Anayasasına uygun olarak, *tevsiî mezuniyet* (yetki genişliği) ve *tefriki vezaif* (görev ayrımı) ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenmesi amaçlanmaktadır. İki yöntem arasındaki tartışmalar Osmanlı devrine kadar uzanmakla beraber *tefriki vezaif* prensibine 1961 Anayasası ile son verilmiştir (Güler, 2000, s.20).

Dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'nın TBMM'de yaptığı konuşmalardan anlaşıldığı üzere Hükümet aslında bu iki prensip arasında bir denge kurma çabası içindeydi. Ancak burada bahsedilen denge, merkez lehine asimetric bir ilişki mekanizması ortaya koyar: "...*hudutsuz ademi merkeziyette devletin kuvvetini ve vatanın vahdetini ihlâl eder*" (TBMM, 1929, s.73). Şükrü Kaya burada açıkça idarî yapının hangi amaçlar etrafında işlemesi gerektiğini belirtmiştir. Buna göre merkeziyetçi bir merkez² güdümünde sosyal, siyasî ve ekonomik planların yürütülmesi

2 Bir (siyasi) merkez idari olarak merkezi ya da ademi merkezi olarak teşkilatlanabilir. Burada, merkezin varlığını merkeziyetçilikle karıştırmamak gerekir zira federasyonlarda da federe devletlerin tabii olduğu bir çatı yapı olarak federal devlet söz konusudur. Dolayısıyla, her ne kadar federalizmde birçok idari merkez söz konusu olsa bile (burada bu merkezlerin siyasi özellikleri yadsınamaz) genel iç ve dış politikanın yürütüldüğü tek bir merkez söz konusudur. Amerika Birleşik Devletleri'nde, Kongre, temsil noktasında toprak sistemi dâhilinde ulusal bir organ görevindedir. Diğer taraftan, Alman eyalet sisteminde Lander'ler merkezi şekilde örgütlenmiş merkeze, entegre bir çözüm olarak belirir.

Hükûmetin temel hedefidir. Bu husus aynı zamanda Cumhuriyet Halk Fırkası'nın (CHF) da benimsediği bir ilke olmakla beraber Kaya, medenî ülkelerde olduğu gibi vilayetlerin sınırlarının da küçültülmesi gerektiğini vurgulayarak yeni bir vilayet kanununun ve etkin bir yetki genişliğinin uygulanması gerekliliğini savunmuştur (Şinik ve Görgün 2015, s.798).

5.1. Merkez-Taşra İlişkilerine Bir Çözüm: Yetki Genişliği İlkesi

Elitler, İngiltere ve İsviçre'de uygulanan âdem-i merkeziyetçiliğin coğrafi açıdan bu ülkelerde mümkün olduğunu düşünerek Türkiye'nin sahip olduğu sosyal, siyasî ve coğrafi özellikler itibariyle merkeziyetçiliği uygulamak istemektedirler (Atıf, 1929c, s.653). Dolayısıyla, Türkiye'nin sosyal ve coğrafi şartlarına uygun, merkezî biçimde örgütlenecek bir hükûmet modeli arayışı söz konusudur. Yeni kurulan ulus-devletin otoritesinin sağlamlaştırılması merkeziyetçiliği beraberinde getirmiştir: *"Bu gün milli ve tabii hudutları içine çekilmiş yekpare ve mükemmel bir milletten mürekkep Türkiye'nin emniyetinin terakki ve medeniyet yolunda inkişaf ve tealisini temin edebilecek bir usulü idare her halde merkeziyete istinat edecektir.."*(Atıf, 1929c, s.654). Görüldüğü gibi Atıf, merkeziyetçiliğin meşruiyet kaynaklarından birisini ulus-devlet oluşumuna dayandırmaktadır. Esasen, merkeziyetçi bir yönetim yapısı modern ulus-devlet yapılanmasının önemli bir parçasıdır (Şinik ve Görgün 2015, s.778). Merkeziyetçilik burada ulus yaratma sürecinde uygulanan devlet politikalarının bir aracı halini almıştır. İdari merkeziyetçiliğin pratik olarak hayata geçirilmesi yetki genişliği ilkesiyle, valiler üzerinden sağlanmıştır.

Her ne kadar yetki genişliğine dayanan bir merkeziyetçilik tesis edildiyse de Cumhuriyet elitleri bunun getireceği sakıncaların farkındadır. Atıf (1929c, s.653) bu noktada İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'nın fikirlerini destekleyerek, yerleşmeye dayalı bir yönetim biçiminin ancak ülkenin bütünlüğünü tehdit etmeyecek bir konuma eriştikten sonra sağlanabileceğini belirtir. Devletin vahdetine yapılan bu sürekli vurgular, aslında merkezin, yerleşme konusunda çok da güven sahibi olmadığı görünümünü verir. Yönetimsel açıdan bir ülkede âdem-i merkeziyetçiliğin tam salâhiyetle tatbik edilebilmesi için merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasında daimî bir güvenin sağlanmış olması zaruridir. Dolayısıyla, yetki genişliği prensibinin demokrasiye ve yerel katılıma katkı sağlamayacağının bilincinde olan elitler, ekonomik, sosyal ve idarî nedenler neticesinde böyle bir sistem vücuda getirmeyi uygun görmüşlerdir (Atıf, 1929c, s.655). Ancak merkez lehine sınırsız bir güç kurgusu temel amaç değildir ve bunu dengelemek gerekir. O halde, merkez ve taşra ilişkilerinin mahiyeti ne olmalıdır?

K. Naci'ye göre (1929, s.2035) bu ilişkiler üç yöntemle düzenlenebilir; merkeziyetçilik ve âdemi merkeziyetçilik ve idari usul olarak yetki genişliğidir. Burada, Fransız sosyolog Pierre Grémion'un da Çevresel Güç (*Pouvoir périphérique*) eserinde düştüğü benzer bir hata görülmektedir. Grémion, taşrayı çevre kabul etmiş ve yerel yönetimleri çevresel bir güç olarak tanımlamıştır (Grémion, 1976). Ancak bahsedilen tarihte Fransa'da çevre zaten merkeze siyasi olarak entegre bir yapıdadır. Yerel yönetimlerin çevresel birer güç olarak addedilebilmesi için merkezden çıkma eğilimi ve/veya isteği, yani merkez-kaç (centrifuge) hareketi sergilemelidirler. Eserin yayınlandığı 1976

yılında, Fransâda böyle bir hareketin varlığından söz etmek mümkün değildir. Yerel yönetimler aslında merkeze dâhil olan ve kamu gücünün yerelde zahirini oluşturan örgütlenmelerdir. Temsili demokrasilerde bu birimler, hükûmetle aynı siyasi partiden olmasa bile aralarındaki ilişki ve yetkiler hukukî kaidelerle düzenlenmiştir. Nitekim söz konusu elitler, yapılan inkılapların geniş bir sosyal tabana ulaştırılabilmesinin yerel yönetimlerin etkin biçimde örgütlenmesine bağlı olduğunun bilincindedir (K. Naci, 1929, s.2036).

Her ne kadar yerel yönetimlerin ilgili organlarının seçimle oluşturularak, faaliyetlerini böylece yürütmesi öngörülmüşse de devlet vahdetinden ödün verilmemelidir fikri her zaman için ön plandadır. Dolayısıyla “...mahalli idareler ve yaptıkları işler devletçe kontrol edilir” görüşü söz konusudur (K. Naci, 1929, s.2036). Yine de kurulan mekanizmanın çerçevesi kanunlarca belirlenerek, merkezin bu gücünün bir müdahale aracına dönüşmemesi gerekli ise de devlet ve yerel birimlerin paylaşacakları kamusal alan yine hükûmet gücünün lehine düzenlenmiştir (K. Naci, 1929, s.2036-2037). Esasen bu husus merkezîyetçi yönetim geleneğine sahip ülkelerde sıklıkla rastlanan bir durumdur. Kısıtlı bürokrat ve memur kapasitesiyle idarî sistemin yürütülmesi zor bir süreçtir. Dolayısıyla, buradan doğabilecek sakıncaların giderilmesi için vilayet sisteminde düzeltmeler yapılmıştır.

5.2. Vilayet Sisteminde Düzeltmeler

Cumhuriyetin erken yılları göz önünde bulundurulduğunda polis ve jandarma teşkilatının kısıtlı personelden oluştuğunu unutmamak gerekir. Dahası iç güvenliğin sağlanmasında ordu direkt bir rol oynamaktadır (Dikici, 2017, s.129-130). Örneğin, 1929'da Ahvali Umumiye Raporları çerçevesinde Isparta valisi Ekrem Bey, Isparta'nın asayiş durumunu ele almış, kent merkezinden sorumlu yalnızca dokuz polisin olduğunu ve bunun artırılması gerektiğini açıkça belirtmiştir ve “*halk ile Hükûmet arasındaki munasibat pek ziyade samimi ve ciddidir*” diye eklemiştir (Isparta Valisi Ekrem, 1929, s.949, 952). Ancak kaza halkının belli başlı hizmetlerden teknik nedenlerle mahrum kaldığı da ortadadır. 1929 Büyük Buhranı nedeniyle halıcılıkla geçinen yöre halkının işlerinin, ABD'nin artırdığı gümrük vergileri nedeniyle, kötüleştiği bildirilmektedir (Isparta Valisi Ekrem, 1929, s.952). Çakan (2006, s.58) bu durumu şu şekilde yorumlar: “... *“centralization” olarak adlandırılan merkezden yönetim anlayışının seçilmesinde, kamu hizmetlerinin belirli bir düzeye yükseltilmesi ve aynılaştırılması kaygısı ile geri kalmış yörelerin koşullarını düzeltme ihtiyacının etkili olduğu düşünülmektedir*”. Bu son nokta Türkiye'nin sahip olduğu coğrafi ve iktisadî zorluklar ekseninde değerlendirilebilir. Kırılgan ekonomiye dayalı altyapı sorunlarının uzun yıllardır devam etmesi devletin coğrafi olarak bazı bölgelerde kendini gösterememesine ve siyasi gücün buralarda nüfuz krizi yaşamasına yol açmıştır. Cumhuriyet elitleri devlet ve toplum arasındaki ilişkilerin bu doğrultuda geliştiğinin farkındadır ve çözümü yine merkezîyetçilikte aramaktadırlar. Bu durum devlet-birey ilişkilerini tek partili rejim içerisinde dengeleme zarureti ortaya çıkarmıştır.

5.2.1. Devlet-Toplum İlişkilerindeki Denge

Devletin varlığı sadece yasa yapmakla değil, bu yasaların hükûmet tarafından bir toprak parçası üzerinde her durumda eşit bir şekilde tatbik edebilme gücü ve iradesiyle kendini gösterir. Dahiliye hukuk müşavirlerinden Ekrem (1929, s.1076-1078), Fransız Profesör Brocard'ın ekonomi üzerine fikirlerinden hareketle, idarenin her alanda bir bütünlük sağlaması gerektiği görüşündedir. Devletin her alanda hazır ve nazır bulunması özelliği (*omniprésence*) aslında birey haklarına karşı bir duruş değil aksine bunları koruyan bir unsurdur. Ekrem (1929, s.1081), eğitim politikalarından hareketle, serbest girişimin halkı eğitime erişme hakkından mahrum kılacağını belirterek, devletin esas görevini okullaşmayla ilişkilendirir. Ekrem'e göre (1929, s.1082) "*devlettir ki beşerin müşterek mesaisini milli hududun daha ilerilerine götürür*" ve "*eğer devlet ortadan kaldırılacak olursa, ... fertler kendi kendilerine kalarak aralarındaki münasebet ancak birbirlerini boğazlamaya inhisar etler (eder)...*". Görüldüğü üzere, Ekrem'in görüşlerinde devletin varlığı merkezdedir. Ancak devlet ve toplum münasebetleri modern sistemlerdeki gibi bir denetim düzlemine oturtulmalıdır.

Mustafa Şeref (1929, s.1085), teorik bir bakış açısıyla devlet-birey ilişkileri üzerine fikir yürütürken, idareye daha hukukî bir varlık olarak yaklaşmaktadır. Mustafa Şeref'e (1929, s.1086-1087) göre bireyler aksiyonlarında kendi namlarına hareket ederken, yöneticilerin aldıkları kararlar tüm toplum adıdır. Bu manada, yürütme gücü hiyerarşik bir yapıda kendini gösterirken, mahkemelerde kazaî icra eden devlettir. Bu organlarda kararları alanlar ise yine bireyler, yani daha teknik bir ifade ile aktörlerdir. "*İşte bunu ifade içindir ki devlet bir hükmi şahsiyettir diyoruz*" (Mustafa Şeref, 1929, s.1087). Dolayısıyla Almond'un da (Almond, 1956) belirttiği üzere siyasi sistemin incelenmesinde elitlerin eylemleri önemli bir noktayı teşkil eder.

Ekrem'in devlet görüşünün aksine, Şeref, siyasi gücü elinde bulunduran aktörlerin kanunlar nezdinde hesap verilebilir olması gerektiğini vurgulamaktadır. İdareyi ilgilendiren ihtilaflı hususlarda Danıştay'ın ilgili daireleri bunları çözmekle görevlidir. Diğer taraftan, 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu (1929) yeni vilayet kurularak bir diğeri kaldırmanın Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra kanun yoluyla yapılması zorunluluğunu getirmiştir (Çakan, 2006, s.55). Böylelikle, Cumhuriyet yönetimi, anayasal ilkelerle, devlet idaresinin daha hesap verilebilir bir aygıt hâlini almasını hedefler. Taşra teşkilatı ise devlet gücünün ve oluşturulan kuralların uygulanabilmesinde özellikle Türkiye gibi geniş sınırlara sahip bir ülkede zaruridir (Mustafa Şeref, 1929b, s.2052). Bu noktada elitler, vilayet yönetiminde birtakım fren ve denge mekanizmaları öngörmüşlerdir.

5.2.2. Merkezi İdarenin Asimetrik Rolü ve Fren-Denge Mekanizmaları

Yönetimde tasarlanan bu merkezîyetçi idarî yapının merkez lehine asimetrik bir güç sağlaması kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu minvalde, hükûmetin yerel yönetimler nezdinde daha baskın rol oynaması beklenen ve zaten istenilen durumdur. Ancak, Cumhuriyet elitleri merkezî idarenin sınırsız bir kuvvete sahip olmasını istememektedirler. Buradan hareketle, Atıf, kazaî idare

murakabesinin bir tür fren-denge mekanizması oluşturduğunu vurgulamaktadır. Hemen açıklamak gerekir ki “*emniyet ve muvazene tertibatı*”nın muhteviyatı bu kaza hakkında belirerek kendisini yetki genişliğinde bulur (Atıf, 1929d, s.861).

Tek partili rejim döneminde halkın katılım ve temsil kanalları sınırlı olduğu için bir fren-denge ilişkisi devlet merkeziyetçiliğine zarar vermeyerek halkı memurların kötü muamelesinden koruyacak şekilde tesis edilmeliydi. 1184 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu (Fasıl 6), itiraz ve şikâyet hakkına ilişkin esasları düzenleyerek idare heyetlerinden teşekkül kurullara bu gibi meseleleri çözme görevi vermiştir. Kanuna göre Vilayet İdare Heyeti valinin riyasetinde ve Dahiliye Vekaletinin hukuk fakültesi ya da mülkiye mezunlarından atadığı üç azadan oluşmaktadır (Resmi Gazete, 1929, Vilayet İdaresi Kanunu, madde 58). Uyuşmazlığın devamı halinde ise konu Şuray-ı Devlete (Danıştay) taşınabilecektir (Resmi Gazete, 1929, Vilayet İdaresi Kanunu, madde 66). Aynı şekilde hukuk profesörü Sıddık Sami [Onar], Türkiye’de kazai idare murakabesinin, Anayasa ve yasalar nezdinde iyi düzenlendiğinin altını çizer (Onar, 2011).

Hukuki ve idari alanda yapılan bu düzenlemeler merkezin ülke çapında sorunları çözebilmesi için yeterli midir? Aslında bu noktada belli başlı teknik aksaklıklar söz konusudur. Bunlar tek partili sistemlerde görülebilen denetim sorunları olmakla beraber yeni kurulan rejimlerde, devlet inşası sürecinin bürokratik, siyasi ve sosyal planda başarıya ulaşabilmesi için gereken mekanizmaların iyi hesaplanması gereklidir. Nitekim, katılım ve temsil kanallarının sınırlı olduğu bu tarz rejimlerde ortaya çıkabilecek toplumsal olaylar, sivil toplumun zayıf olması (Heper, 1985), bireysel hak ve özgürlüklerin yeterli düzeyde gelişmemesi gibi nedenlerle, devlet inşası sürecini en başından ortadan kaldıracaktır. Türkiye’de merkeziyetçilik, yetki genişliği aracılığı ile taşraya hâkim olmaya çalışırken siyasi kültür, toplumun devletleşmesi ya da sosyal grupların devlete entegrasyonu gibi konular siyasi erk tarafından gözetilen unsurlar haline gelmiştir. Burada 1930’lu yıllarda mülki idarenin kurumsallaşmasına özen gösterilmiş ve aksaklıklar atama, görevden el çektirme, yer değiştirme yönetmeleriyle giderilmeye çalışılmıştır (Dik 2019, s.23). Bu noktada Mecmuada da yayımlanan Ahvali Umumiye Raporları taşranın merkez tarafından kontrolü için mühim bir araçtır (Dik 2019, s.25). Sonuç olarak, 1930’lara gelindiğinde, merkezî idare, vilayet yönetiminin kurumsallaşmasını büyük ölçüde tamamlamış sıra belediye yönetimlerine gelmiştir (Dik 2019, s.29).

6. Belediyeciliğe İlişkin Kurgu

Teknik açıdan bakıldığında Tanzimat reformları modern anlamda bir mahalli idare teşkilatının kurulması sürecini başlatmıştır. Bu doğrultuda yapılan idari taksimatta valiler merkezi hükümetten direkt olarak atanan aktörler olmuştur. Buradaki amaç yereldeki her hadisenin, atılacak her adımın valiler aracılığıyla İstanbul’a bildirilmesidir (Ortaylı, 2008). Klasik devirde bunun askerî zayıflamayla beraber yürütülemediği, askerî bürokrasi mensuplarının yerelde kendi güçlerini tesis etmeye çalışarak, merkeze karşı birer direnç birimi haline gelmesi söz konusudur. Ancak Mustafa Şeref’in (1929, s.2059) belirttiğine göre, valilerin yolladıkları raporlar merkezde gereği kadar değerlendirilmeyerek, gerekli geri dönüşler sağlanamamıştır.

Elitler, devlet otoritesinin yerel düzeyde uygulanabilmesi için valilerin idarî sistemdeki rolünü, kuvvetlendirici adımları, yetki genişliği prensibi etrafında tartışmışlardır. Belediyelerin valiliklerle ve merkezi yönetimle uyumlu çalışması, merkez-çevre ilişkileri noktasında gözetilmiştir zira erken Cumhuriyet döneminde nüfuz krizi yaşayan siyasi erk için belediyeler çok çabuk merkez kaç hareketinin politik üssü haline gelebilirdi. Dolayısıyla elitlerin devlet vahdetini korumak amacıyla yetki genişliği ilkesinin uygulanmasının temel sebebi burada tespit edilebilir. Ancak merkezde hedeflenen kalkınma hamlelerinin tüm ülkede etkin bir şekilde uygulanabilmesi için Osmanlı'dan devralınan Belediye sisteminin değişmesi gerekmektedir. Dolayısıyla 1929 yılından itibaren yeni bir Belediye kanunun hazırlıkları söz konusudur. Yeni kanun Alaaddin Cemil tarafından Cumhuriyet idaresinin en önemli kanunu olarak değerlendirilmektedir.

6.1. Belediye Teşkilatlanması ve Muasırlaşma Sistematiği

Fransa'da aldığı eğitim neticesinde Fransa'daki belediye idaresi üzerine Henry Berthelemey'nin Kamu Hukuku çalışmalarından¹ etkilenen Alaaddin Cemil (1929a, s.1521), yeni kurulan Cumhuriyet sistemi ile beraber belediyelerin Türkiye'de medeniyetin bir yansıması olacağını söyler. Alaaddin Cemil'e göre (1929a, s.1521) refah unsuru olarak belediyeler; Avrupa milletlerinin medeniyet ve refah derecelerini belirleyen kurumlardır. Türkiye bu yolda çok geç kalmıştır. Atıf'ın Batı tipi medeniyete ulaşmak için Batı tipi reform yapılmalı görüşüne ek olarak, Cemil, yeni bir meşruiyet dayanağı olan refah toplumuna sahip olmada Avrupalılaşmak şarttır düşüncesini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bürokrasi içerisinde çalışmalar bu yönde yoğunlaşmıştır.

Söz konusu çalışmaların Belediye sistemine fikri katkı sağlaması adına Anadolu'nun farklı kentlerinde yerel yönetimler üzerine konferanslar düzenlenmiştir. Örnek olarak Atıf Bey'in Ankara'da açılan kaymakamlar kursunda verdiği konferanslar gösterilebilir. Bu hitaplar çerçevesinde, cumhuriyet ve krallık arasındaki zıtlığın idarî yöneticiler nezdinde yol açtığı tahribata sıklıkla değinilmiştir (Atıf, 1930). Atıf için en düzgün siyasi rejim cumhuriyet ile demokrasidir. Aynı zamanda Atıf, Osmanlı Meşrutiyetine yoğun eleştiriler yönelterek, imtiyazlı bir sınıf oluşturan idarecilerin devlet gücünü kontrolsüz şekilde kullandıklarını belirtir: Cumhuriyet milli egemenliği tesis ederek "*bir bahar mevsimi*"ni beraberinde getirmiştir (Atıf, 1930, s.102-104). Burada, muasırlaşma hedefinin Cumhuriyet rejimiyle direkt olarak ilişkilendirilmesi söz konusudur. Dolayısıyla belediyeler de bu kurgunun bir parçası olmalıdır.

Belediye sistemi, demokrasi, millî irade, şehirleşme ve medenileşme sistematiği içinde hukukî reformların bir parçası olarak ele alınmıştır. M. Akif "Hukukî İnkılabımız ve Avrupa" adlı makalesinde belirttiği üzere hukuk sistemi ulusların dış görünümünü yansıtır: "*Bir millet in hukukunda onun adet (âdet), ahlâk, temayülât hissiyatı ve beyan halinde âdeta tebellür etmiştir*" (M. Akif, 1930, s.349). Batı ve Doğu arasındaki zıtlıklar ve uyuşmazlıklar Cumhuriyet elitinin düşünce yapısında bu kadar keskin şekilde belirginken neden toplumların kendi içyapılarına

1 Bu çalışmalardan en önemlilerinden birisi BERTHELEMY'nin "*Traité élémentaire de droit administratif, Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence* (PARIS, 1913)" eseri olabilir.

önem verilmesi görüşü de savunulmaktadır? İlk bakışta paradoksal bir nitelik sergileyen bu soru esasen Mecmu yazarları açısından mantıkî bir çerçeveye işaret eder. Batıyı geriden takip eden Doğudur ve Türkler bu dalalette uzunca bir süre ısrar etmişlerdir (M. Akif, 1930). Nihayetinde, Avrupa tipi hukukî reformlarla Türkler sosyal özgürlüklerini elde ederek medenî bir toplum olma yolunda ilerlemektedirler (M. Akif, 1930, s.350). Böylelikle, daha ileri olduğu kabul edilen memleketlerin hukuk sistemleri diğer ülkelere adapte edilerek bu sonucularında öngörülen gelişme sağlanacaktır tezi Cumhuriyet idarecilerinin reformist bakış açısını oluşturmuştur. Fakat tüm bu mevzuat Türk toplum yapısında etkili bir şekilde uygulanabilir mi?

Elitler her uyarlanan kanunun uygulanamayacağını bilincindedirler. *“Türkler bu medenî kanunları iktibas etmek dirayetini gösterdiler amma bakalım tatbik etmek kabiliyetini haiz midirler?”* (M. Akif, 1930, s.351). Akif'e göre *“tabiidir ki Türk milletinin bu kabiliyeti göstere bilmesi ancak şu şartın tahakkuk etmiş olmasile mümkündür: “Türk İctimaî hayat ve kabiliyetinin diğer Avrupa milletleri derece ve seviyesinde terakki ve inkişaf etmiş olması, Avrupalılar bize karşı pek samimî ve hayırhah oldukları zamanlardaki bu tereddüdü izhar etmekten fariğ olmadılar”* (M. Akif, 1930, s.351). Buradan anlaşılacağı üzere, bir sosyal grubun başka bir toplumun hukukî sistemini kendi örgütlenmesine uyarlaması, söz konusu toplumun seviyesine ulaşması gerekliliğine dayanır. Ancak, uyarlama yapılan toplum bireylerinin bu kanunlara hangi düzeyde riayet edecekleri hususu pratik düzlemde sosyal bir probleme işaret edebilir. Nitekim *“iş bununla bitmiş olmaz. Bu kanunları tatbik edebilmek için kudretli teşkilat kuvvetine, ve kanunlara riayet edecek kabiliyete vatandaşlara malik olmak lâzımdır”* (M. Akif, 1930, s.352). Diğer taraftan, merkezî idarenin koyduğu kuralları düzgün ve düzenli şekilde uygulayabilmesi kamu politikalarının etkinliğini gösteren bir başka husustur (Duran, 2010). Bu noktada, yasal meşruiyet bir toplumun kurallara hangi ölçüde riayet ettiği ile doğru orantılıdır. Dolayısıyla, Belediye kanunu da bu zeminde tartışılmıştır.

Kanunun yürürlüğe girmesi, yeni sistemin eski rejime karşı elde ettiği bir zafer olarak algılanmaktadır. K. Naci'ye (1930a) göre *“yamalı bir derviş hırkası kadar”* eski olan Osmanlı kanunu artık yerini yenisine bırakacaktır ve Dersaadet Belediye kanunu artık tatbik olunmayacaktır. Yeni kanunla beraber Türk şehirleri ve kasabaları tıpkı Batıda olduğu gibi medenî usullere uygun şekilde yönetilecektir. K. Naci'ye göre (1930a, s.716). *“... kanun, ihtiyacın bir yavrusudur”*. Belediye kanunu ise, Türk toplumunun ihtiyacı olan Batılılaşmak projesinin önemli bir parçasıdır. Daha medenî bir yerel yönetim ve demokrasi için *“adım adım geçilen medeniyet merhalelerinin kanunları tamire muhtaç kıldığı görülür”*(K. Naci, 1930a, s.716). Mecliste yapılan görüşmelerden anlaşıldığı üzere, Balıkesir Vekili Hayrettin Bey gibi birçok vekil de bu nokta üzerinde görüş birliğindedir (TBMM, 1930, s.27).

6.2. Belediye Kanunun Öne Çıkan Özellikleri ve Tartışmalar

İdarî açıdan kanun ne öngörmektedir? K. Naci bu soruyu beş unsurla açıklar: tüm Türkiye'de tek bir belediye sistemi kurmak, kanunlar dâhilinde belediyelerin serbest şekilde çalışabilmesi, bunun

denetiminin yapılabilmesi için güçlü bir merkezî idarenin teşkili, yerel meclislerin halkoyuyla belirlenmesi, belediye bütçelerinin kullanılmasına ilişkin hususlar (K. Naci, 1930a, s.717-718).

Kanunun getirdiği diğer yeniliklerden birisi de ilgili maddede Türk olmak koşulu belirtilerek, cinsiyet tarif etmeksizin, kadınların yerel yönetimlerde seçme ve seçilme hakkını elde etmiş olmasıdır. Bu hakların teslimi K. Naci (1930a, s.720) tarafından ulaşılan medeniyet seviyesiyle ilişkilendirilmiştir. Bunun dışında, iflâs kanunundan kaynaklı borcu olanların Belediye seçimlerine katılmasından men edilmesi gerektiği gibi fikirler de söz konusudur (K. Naci, 1930b, s.1499-1500). Diğer taraftan, oy kullanmak bir vatandaşlık ödevi midir yoksa yasal bir zorunluluk mu olmalıdır hususu tartışılan konular arasındadır ve Belediye meclis üyeliğine seçildikten sonra bu görevinden vazgeçenlere ceza öngörülmesi düşüncesi söz konusudur (K. Naci, 1930c, s.1693-1696).

Belediye reisi atansın mı seçilsin mi noktasında ise Batı'daki birkaç devletin uygulamalarından örnekler verilerek bir çözüm aranmaya çalışılmıştır². Örneğin büyük şehirlerde belediye başkanlarının genelde merkezden belirlenen kişiler olduğu vurgulanmıştır (K. Naci, 1930d, s.1911). Diğer taraftan, atanmışlık ve seçilmişlik tartışması tek partili dönemde bir tür siyasi bloklama yolu açmıştır. Çok parti denemeleri sırasında CHF grubu atanmayı, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ise seçilmeyi savunmuşlardır (Uçar 2016, s.99). Sonuç olarak 1580 sayılı Belediye Kanununda başkanların ilgili meclisten seçilmesi ve seçilen kişinin vali ya da İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması prensibi benimsenmiştir (Resmi Gazete, 1930). Benzer yöntemin Almanya'da da uygulandığı belirtilirken (K. Naci, 1930d, s.1911), "*belediye reis muavinlerinin meclis azası arasından seçilebilmesi usulü Belçika'dan alınmıştır*" (K. Naci, 1930e, s.2136). Dolayısıyla belediye sisteminin direkt olarak Fransadan kopyalanmadığı, birçok araştırmacının ileri sürdüğü argümanların aksine (Cangir, 2011; Eliçin, 2006; Şengül, 2013; Ulusoy & Akdemir, 2017; Ünal, 2015), elitlerin tartışmalarından anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, başkan belirlenmesinde bu tip bir ilkenin ortaya konulması iki şekilde açıklanabilir. Bunlardan ilki; devletin belediyeler üzerinde idarî denetim isteğinin bir sonucudur. Diğeri daha pratik ve pragmatik bir yaklaşım olarak merkezî hükümetin, yürütülecek kalkınma projeleri, planlar ve programlar için uyum içinde çalışabileceği siyasi figürler yaratma isteğidir. Elitlerin görüşlerine göre malî imkânları kısıtlı olan belediyeler de bu tip bir çalışma yöntemine muhtaçtır. Bunun sonucunda belediyelerin rolü, siyasî ve temsili bir makam olmaktan ziyade yerel halka temel kamu hizmetlerini götüren bir konuma indirgenmiştir. Dolayısıyla belediye başkanın pozisyonu siyasî bir aktörden öte idarî bir niteliğe sıkışmıştır. Var olan şehirlere Cumhuriyet kimliği kazandırılması ve şehirleşme çerçevesinde İstanbul ile Ankara için özel yönetim modelleri teşkil edilmesi bu sürecin bir parçasıdır. Böylelikle İstanbul ve Ankara'da merkezin gerekli gördüğü projeler rahatlıkla, re'sen yürütülebilir. Devletin her eylemi merkezden yönetme isteği TBMM'de de belli başlı tartışmalara yol açmıştır.

2 Bu örnekler arasında Almanya, Belçika, İtalya, Romanya, İsviçre ve Macaristan gibi ülkeleri görmek mümkündür (İdare Mecmuası, Sayı 30, 1930, ss.1911-1912).

Kanun hazırlanırken özellikle mebuslar arasındaki tartışmalar belediye sisteminin ne türde kurgulandığının ipuçlarını vermektedir. Burada, Kars vekili Ağaoğlu Ahmet Bey'in önerisi iyi bir örnek olarak ele alınabilir. Vekil, İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'nın yasadaki hükümet lehine olan merkezietçi önlemlerini eleştirerek, Fransız usulü merkezietçilik yerine İngiltere'dekine benzer bir âdem-i merkezietçilik olmasını istemektedir. Vekile göre "*Fransızlarda son zamanda bu yolda ne kadar yanlış hareket ettiklerini anlayarak eski usulü terkettiler ve bugün ingiliz usulüne doğru büyük hatvelerle yürümektedirler*" (TBMM, 1930, s.25). Yetki genişliği çerçevesinde valilere bu denli hareket alanı tanınması ise belediyeleri işlemez bir duruma getirecektir ki bu demokrasi prensibiyle çelişmektedir (TBMM, 1930, s.25). Buna cevaben, Şükrü Kaya, vekilin İstibdat devrinde demokrasinin tatbik edilmesi için çok çalışmış olduğunu söyleyerek, "*demokrasinin anarşiyi ve za'fı doğuran bir sistem ve bir rejim*" olmadığını altını çizmektedir ve esasen demokrasi halkı daha medenî hale getiren, "*devleti kuvvetlendiren bir kuvvet*"tir görüşündedir (TBMM, 1930, s.28). İçişleri Bakanına göre belediyeleri kontrolsüz bırakmak şehirleri bugünkünden daha fena bir hâle götürmek demektir. Dolayısıyla, bu duruma "*Türkiye Cumhuriyeti razı olamaz ve razı olsa vazifesini ihmâl etmiş olur*" (TBMM, 1930, s.28).

Öngörülen modelin amacı şehirlerin kalkınmasında devlet planlarına uygun bir zemin teşkil etmektir. Böylelikle, yerel yönetimler görevlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirebileceklerdir. Şükrü Kaya'ya göre, yapılacak denetimler ise kanunla belirlenecektir ki burada ne Fransız ne de İngiliz sisteminden bir esinlenme söz konusudur (TBMM, 1930, s.28). Yukarıda da vurgulandığı gibi belediye başkan ve yardımcılarının belirlenmesi hususu Almanya ve Belçika'dakine benzer şekilde kurgulanmıştır. Almanyadan ve İtalyadan örnekler veren Şükrü Kaya, sonrasında İngiltere'deki komünlerin özerk yapıda olduğunu ancak hükümetin maddi yardımlarla kontrol icra ettiğini açıklar. Dolayısıyla Bakan, ülkelerin yerelde denetim mekanizmaları geliştirdiğini çeşitli örneklerle izah etmiştir ancak Ağaoğlu Ahmet Bey, Kaya'nın "*hükümetçilik*" fikrinde olduğunu söylemiştir (TBMM, 1930, s.29-30).

Belediye sisteminde merkezietçiliğin benimsenmesindeki bir diğer neden bütçe meselesidir. Belediyelerin uyguladığı vergilerin, bugün dahi, kendilerine yeterli malî özerklik sağlamadığı açıktır (Hotunluoğlu, 2016). Bu nedenle merkezi bütçeden ayrılan pay, belediyelerin yürüttüğü projelerin yanı sıra onlara kanunla isnat edilen görevlerin ifa edilmesinde ihtiyaç duydukları en hayati kaynaktır. Gaziantep vekili Reşit Bey'in değindiği gibi yeni kanunla belediyelerin artan vazifesi vergi gelirlerine nazaran ters orantılıdır (K. Naci,1930f, s.1127). Bu durumu dengelemek adına 19. maddenin 4. Fıkrasının A bendine göre belediyeler sorumlu oldukları bazı hizmetleri kırk (40) yıllığına başkalarına devredebileceklerdir (Resmi Gazete, 1930, s.8825). K. Naci'ye göre bu nokta her ne kadar Vilayet Kanunu ile çelişen bir durum olsa da artık Belediye Kanununda belirtilen hususlara göre hareket etmek gereklidir (K. Naci,1930b, s.1496).

Sonuç olarak, kanun yazımı esnasında salt bir modelin kopyalanması ya da bir başka ülkenin kanunun direkt olarak çevrilerek yürürlüğe konulduğu kanısı, yaygın görüşün aksine, gerçekliği yansıtmamaktadır. Kanunun maddeleri tartışılırken kullanılan terimlere dahi azamî derecede dikkat edilmiştir. 15. maddede müsadere kelimesi yerine zapt etmek tabirinin kullanılması

önerisi bir münakaşa yaratmış, merkezi hükümetin belediyeler üzerindeki asimetrik üstünlüğünü muhafaza etmek için bir araç olduğu ileri sürülmüştür (K. Naci, 1930, s.1382). Dolayısıyla, merkezîyetçiliğin salt bir adaptasyon meselesi olmaktan ziyade, devlet otoritesinin korunmasına yönelik çözüm olarak, elitler tarafından bilinçli bir şekilde uygulandığı görülmektedir.

7. Sonuç

İdare Mecmuası deneyimi Cumhuriyet'in ilk yıllarında idarede merkezîyetçiliğin oluşmasına önemli bir fikrî katkı sağlamıştır. Yazarlar tartıştıkları konular itibarıyla farklı devletlerin yönetim biçimlerini sistematik bir karşılaştırmaya sokarak metodik bir çalışma ortaya koymuşlardır. Görüldüğü üzere, Türkiye'de merkezîyetçiliğin Fransa modelinden direkt olarak kopyalandığı argümanı artık tekrar gözden geçirilmelidir. Burada salt bir uyarlamadan ziyade, merkezîyetçi bir yönetim için adımlar atılmış, Belçika, Almanya, İngiltere ve Fransa başta olmak üzere birçok ülkenin sistemi incelenmiş ve sonucunda merkezîyetçiliği ön plana koyan bir idarî sistem benimsenmiştir. Sonuç olarak, merkezîyetçi bir yönetim sisteminin benimsenmesindeki pragmatik nedenler iki noktada açıklanabilir: Reformların merkezden yerele yayılarak ulus-devlet yapılanması içerisinde toplumun dönüştürülmesi merkezîyetçi bir idare ile sağlanmaya çalışılmıştır. Şinik ve Görgün'ün de (2015, s.779) belirttiği gibi "*Cumhuriyet'in kurucu kadroları bunu [da] mülki idare sistemi aracılığıyla gerçekleştirmeye çalışmışlardır*". Elitler yeni kurulan Cumhuriyet'in otoritesini ülke çapında sağlayabilmek adına merkezîyetçiliği bir tedbir olarak algulamışlardır. Burada sık sık çıkan isyanları engelleme ve hızlı kalkınma isteği öncelikli rol oynamaktadır. Çakan'ın da (2006, s.52) vurguladığı üzere, demografik ve iktisadî sorunlar ile yeni kurulan Cumhuriyet idaresine karşı yapılan bu kalkışmalar merkezîyetçi politikaların üretilmesine neden olmuştur. Yetersiz sayıdaki kolluk kuvveti valilerin raporlarında özellikle vurgulanan unsurların başında gelir (Isparta Valisi Ekrem, 1929). Diğer neden ise Cumhuriyet devrimlerinin ve kalkınma politikalarının merkezîyetçilik vasıtasıyla taşraya yayılması kaygısıdır. Özellikle merkezden direkt uygulanan kalkınma planları da valilik kurumu üzerinden, merkezîyetçiliği perçinleyen bir unsurdur. Bu politikanın bir sonucu olarak ise valinin rolü belediye başkanına göre daha baskın bir konumdadır zira yetki genişliği her zaman için ön planda tutulmuştur. Örneğin 1930 yılında Belediye Kanununun 94. Maddesinin B ve D fıkralarına istinaden bazı il ve ilçe belediyelerinin valilik ve kaymakamlıklara bağlanmıştır (BCA, 1930a, 1930b).

Kurumsal olarak ise belediye ve vilayet sisteminin ıslah edilmesi gerekliliği muasırlaşmanın temel unsuru olarak Batılı ülkelerde eğitim almış elitler tarafından dile getirilmiştir. Belediyeler, böylelikle, devlet vahdetinden ödün vermeyecek şekilde, merkezîyetçi bir yasayla 1930 yılında Cumhuriyet yönetimine entegre edilmeye çalışılmıştır. Merkezîyetçilik, Mecliste birkaç vekil tarafından eleştirilen bir durum olsa da Hükümet, Vilayet Kanununa dayanan yetki genişliğini valiler aracılığıyla belediyeler üzerinde tatbik etmiştir. Devletten gelen tahsisata bağımlı olarak varlığını sürdüren belediyelerin kanunda belirtilen işleri yerine getirememesi nedeniyle elitler genel olarak devletin her alanda olması fikrini savunmuştur.

İdare Mecmuası deneyiminden anlaşıldığı üzere söz konusu elitler Osmanlı sistemini yoğun şekilde eleştirerek, yeni rejimi Batılılaşma ve medenileşme noktasında yüceltme eğilimindedirler. Burada da henüz tesis edilen rejimin pekiştirilmesi kaygısı baskın bir rol oynamaktadır. Bu nedenle her ne kadar modernleşme imparatorluk içinde başlamışsa da Osmanlı sistemi karşıt bir unsur olarak Cumhuriyet karşısında konumlandırılmıştır. Batı toplumu ve kurumları mevcut durumun üzerinde addedilerek reformlarla muasır seviyeye ulaşmak hedeflenmiştir (Karpas, 1959, s.326). Vilayet idaresindeki düzenlemeler ve Belediye Kanunu bu fikirler etrafında tartışılmıştır. Sonuçta bu çalışmaya konu edilen elitlerin makalelerinden anlaşıldığı üzere merkezîyetçilik Batılılaşma, ulus-devlet, hükümet otoritesi ve şehirleşme gibi konular üzerinden fikri bir zemine oturtulmaya çalışılmıştır. Siyasî sistem içerisindeki aktörlerin fikirlerinin ve eylemlerinin incelenmesi normatif çerçevenin nasıl oluştuğunu kavrama açısından önemlidir (Almond, 1956). Bu doğrultuda, çalışmaya konu edilen elitlerin merkezîyetçilik üzerine olan görüşleri ve savdukları fikirler bürokratik kültürün bir parçası hâline gelmiştir (Smith, 1974).

Kaynakça

- Alaaddin Cemil. (1929). Belediye Hayatı: Fransada Belediyelerin idaresi. *İdare Mecmuası*, 21, 1521-1528. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B121\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B121(1929).pdf)
- Alaaddin Cemil. (1930). Belediye Hayatı. *İdare Mecmuası*, 22, 108-119.
- Almond, G. A. (1956). Comparative Political Systems. *The Journal of Politics*, 18(3), 391-409. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/2127255>
- Arslan, D. (1999). *Who rules Turkey? : The Turkish power elite and the roles, functions and social backgrounds of Turkish elites*.
- Arslan, D. (2005). The evaluation of parliamentary democracy in Turkey and Turkish political elites. *Historia Actual Online*, 10.
- Arslan, E. (2019). *Fransada ve Türkiye'de Yerleşme Politikaları: İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme Decentralization Policy in France and Turkey: A Comparative Evaluation on Special Provincial Administrations and Metropolitan Municipalities*. 28.
- Atay, F. R. (2020). *Çankaya* (Mart 2020). Pozitif.
- Atf. (1929a). İstanbul'un İdaresi. *İdare Mecmuası*, 11, 275-280.
- Atf. (1929b). İstanbul'un İdaresi Vilâyetle Emanetin tevhidî. *İdare Mecmuası*, 10, 150-153.
- Atf. (1929c). Vilâyet İdaresi Kanunu. *İdare Mecmuası*, 14, 651-657. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B114\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B114(1929).pdf)
- Atf. (1929d). Vilâyet idaresi kanunu Kazai İdarî. *İdare Mecmuası*, 15, 861-866. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B115\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B115(1929).pdf)
- Atf. (1930). Kaymakamlar Kursu. *İdare Mecmuası*, 22, 102-107. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B113-Say%C4%B122\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B113-Say%C4%B122(1930).pdf)
- Aydemir, Ş. S. (1999). *Tek Adam* (18. bs). Remzi Kitabevi.
- Aydin, A. (2019). Türkiye'de İlk Modern Yerel Yönetim Denemesi Olan Altıncı Daire-İ Belediye İle Sixième Arrondissement Karşılaştırması. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 11(18), 2708-2727. <https://doi.org/10.26466/opus.561163>
- Badie, B. (1994). *Le développement politique*. Economica.

- Barkey, K. (2016). The Ottoman Empire (1299-1923): The Bureaucratization of Patrimonial Authority. İçinde P. Crooks & T. Parsons (Ed.), *Empires and Bureaucracy in World History: From Late Antiquity to the Twentieth Century* (ss. 102-126). Cambridge University Press.
- BCA. (1930a). *Bazı il ve ilçelerin belediye reisliklerinin vali ve kaymakamlıklara bağlanması* (30-18-1-2 / KARARLAR DAİRE BAŞKANLIĞI). Devlet Arşivleri; Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi.
- BCA. (1930b). *Mardin'in bazı ilçe belediye başkanlıklarının kaymakamlıklar sorumluluğuna verilmesi* (30-18-1-2 / KARARLAR DAİRE BAŞKANLIĞI). Devlet Arşivleri; Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi.
- Boratav, K. (1998). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985* (6. bs). Gerçek Yayınevi.
- Bottomer, T. B. (1982). *Elites and Society*. Penguin Books.
- Cambridge. (2020). Cambridge Dictionary. İçinde *Elite*. Cambridge University Press.
- Cangir, M. (2011). *Merkeziyetçilik Ademi Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği* [Ankara Üniversitesi]. <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/33932/CANG%C4%B0R.pdf?sequence=1>
- Çakan Hacıbrahimoglu, I. (2006). Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: "Merkezileşme". *Amme İdaresi Dergisi*, 39(4), 45-73. <https://app.trdizin.gov.tr/makale/TmpNd016UTA=/erken-cumhuriyet-doneminde-turk-kamu-yonetiminin-modernlesmesi-merkezilesme->
- Çiner, C. U. (2014). Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolization. *International Journal of Public Administration*, 37(8), 445-455. <https://doi.org/10.1080/01900.692.2014.903277>
- Deringil, S. (2019). *Chapter 5. Naci Kaşif Kıcıman* (ss. 160-186). Academic Studies Press. <https://doi.org/10.1515/978.161.8119599-007>
- Dik, E. (2016). Türkiye'de Erken Cumhuriyet Döneminde (1923-1930) "Köy" Sorunu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3), 693-729. https://doi.org/10.1501/SBFder_000.000.2409
- Dik, E. (2019). *Türk İdare Dergisi'nin 90 Yılı 1928-2018* (E. Tural & S. Çapar, Ed.; ss. 19-40). Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Dikici, A. (2017). Atatürk Dönemi İç Güvenlik Politikaları ve Türk Polis Teşkilatı. *Türk İdare Dergisi*, 484, 115-154.
- Dodd, C. H. (1988). Aspects of the Turkish State: Political Culture, Organized Interests and Village Communities. *Bulletin (British Society for Middle Eastern Studies)*, 15(1/2), 78-86. JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/195218>
- Dur, İ. İ., & Parlak, B. (2020). 1980 SONRASI FRANSA ve TÜRKİYE'DE GERÇEKLEŞEN YEREL YÖNETİM REFORMLARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 37, 280-301. <https://dergipark.org.tr/en/pub/sbe/771336>
- Duran, P. (2010). *Penser l'action publique*. L.G.D.J.
- Duran, P. (2019). Entre conflit et entente. La théorie wébérienne de la légitimité comme théorie générale du politique. *Revue européenne des sciences sociales*, 57-1(1), 43-75. Cairn.info. <https://www.cairn.info/revue-europeenne-des-sciences-sociales-2019-1-page-43.htm>
- Eisenstadt, S. N. (1956). Political Struggle in Bureaucratic Societies. *World Politics*, 9(1), 15-36. Cambridge Core. <https://doi.org/10.2307/2008866>
- Eisenstadt, S. N. (1971). *Political Sociology*. Basic Books.
- Ekrem. (1929). İdare hususunda nazariyeler, kaideler, tecrübeler,. *İdare Mecmuası*, 17, 1076-1082. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B117\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B117(1929).pdf)

- Eliçin, Y. (2006). "Fransız Yerel Yönetim Sistemleri ve Türkiye'ye Yansımalar (H. Özgür & B. Parlak, Ed.; ss. 267-294). Alfa.
- Eliçin, Y. (2017). Fransız Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. *KTÜ • 38 Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), 37-54.
- Eryılmaz, B., & Tuncer, A. (2014). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(1), 165-189. <https://dergipark.org.tr/en/pub/akademikincelemeler/18975>
- Gözler, K. (2019a). *Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransızdan mı İktibas Edilmiştir?*. 28(1-2), Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.
- Gözler, K. (2019b). Osmanlı Mülki İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransızdan mı İktibas Edilmiştir? *Amme İdare Dergisi*, 52(1).
- Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique: Bureaucrates et notable dans le système politique français*. Seuil.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkezîyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-39.
- Heper, M. (1985). *The State Tradition in Turkey*. Eothen Press.
- Heper, M. (1992). The Strong State as a Problem for the Consolidation of Democracy: Turkey and Germany Compared. *Comparative Political Studies*, 25(2), 169-194. <https://doi.org/10.1177/001.041.4092025002002>
- Holcombe, R. G. (Ed.). (2018). Interest Groups and Political Exchange. İçinde *Political Capitalism: How Economic and Political Power Is Made and Maintained* (ss. 72-96). Cambridge University Press; Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/978.110.8637251.005>
- Hotunluoğlu, H. (2016). Budget Sustainability of Local Governments in Turkey. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(2), 20-27.
- Isparta Valisi Ekrem. (1929). Ahvali Umumiye Raporları: İsparta Asayiş vaz'iveti. *İdare Mecmuası*, 20, 949-963. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%202%20-%20Say%C4%B1%2016%20\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%202%20-%20Say%C4%B1%2016%20(1929).pdf)
- İşikçi, Y. M. (2018). Avrupa Birliği'nde Bölge Yönetimleri: İki Örnek ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 28, 202-236. <https://doi.org/10.14520/adyusbd.311094>
- İD. (2020). *1928'den Günümüze Türk İdare Dergisi*. İdare Mecmuası. <http://www.tid.gov.tr/Sayfalar/Tanitim.aspx>
- İdare Mecmuası. (1928). *İdare Mecmuası Sayı 1*. İdare Mecmuası.
- K. Naci. (1929). Mahalli İşler—Tarihi Tekâmülleri. *İdare Mecmuası*, 18, 2034-2038. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%2-Say%C4%B1%2018\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%2-Say%C4%B1%2018(1929).pdf)
- K. Naci. (1930a). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 31, 2133-2141. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%3-Say%C4%B1%20131\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%3-Say%C4%B1%20131(1930).pdf)
- K. Naci. (1930b). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 25, 715-721. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%3-Say%C4%B1%20125\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%3-Say%C4%B1%20125(1930).pdf)
- K. Naci. (1930c). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 26, 1122-1128. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%3-Say%C4%B1%20126\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%3-Say%C4%B1%20126(1930).pdf)
- K. Naci. (1930d). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 27, 1381-1389. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%3-Say%C4%B1%20125\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%3-Say%C4%B1%20125(1930).pdf)
- K. Naci. (1930e). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 28, 1494-1501. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%3-Say%C4%B1%20128\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%3-Say%C4%B1%20128(1930).pdf)

- K. Naci. (1930f). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 29, 1693-1702. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B113-Say%C4%B129\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B113-Say%C4%B129(1930).pdf)
- K. Naci. (1930g). Türk İnkilâbının En Mühim Kanunu. *İdare Mecmuası*, 30, 1905-1914. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B113-Say%C4%B130\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B113-Say%C4%B130(1930).pdf)
- Karpat, K. H. (1959). *Turkey's Politics: The Transition to a Multi-Party System*. Princeton University Press.
- M. Akif. (1930). Hukukî inkilâbımız ve Avrupa. *İdare Mecmuası*, 23, 349-358. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B113-Say%C4%B123\(1930\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B113-Say%C4%B123(1930).pdf)
- Mardin, Ş. (1973). Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics? *Daedalus*, 102(1), 169-190. JSTOR. www.jstor.org/stable/20024114
- Mosca, G. (2011). *The Ruling Class*. Nabu Press.
- Mustafa Şeref. (1929a). İdari kaza, İdari dava ve ihtilâfat. *İdare Mecmuası*, 17, 1083-1088. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B117\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B117(1929).pdf)
- Mustafa Şeref. (1929b). Vilâyetler. *İdare Mecmuası*, 18, 2052-2059. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B118\(1929\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B112-Say%C4%B118(1929).pdf)
- Nordlinger, E. A., Lowi, T. J., & Fabbrini, S. (1988). The Return to the State: Critiques. *The American Political Science Review*, 82(3), 875-901. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/1962496>
- Onar, S. (2011). TÜRKİYEDE İDARENİN KAZAI MÜRAKABESİ. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1(1), 21-40. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuhfm/114582>
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye'de Teşkilat ve İdare Tarihi*. Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2010). *Ottoman Studies* (3. bs). Bilgi University Press.
- Özbudun, E. (1993). State elites and democratic political culture in Turkey. İçinde L. Diamond (Ed.), *Political culture and democracy in developing countries* (ss. 189-210). Lynne Rienner Publications.
- Özkan, G. (1998). İdari Rejim Olarak Örnekle Aldığımız Fransa'da, İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Düzenlemeler. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2), 0-0. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/608883>
- Özşen, T. (1988). *Türk İdare Dergisi(1928-1988)* (Y). T. C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.
- Pareto, V. (1991). *The Rise and Fall of Elites: Application of Theoretical Sociology* (1st Edition). Routledge.
- Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun, 1416 1003 (1929). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1416.pdf>
- Resmi Gazete. (1929). *Vilayet İdaresi Kanunu*. Resmi Gazete; Sayı 1184. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1184.pdf>
- Resmi Gazete. (1930). *Belediye Kanunu*. Resmi Gazete; Sayı 1471. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>
- Reyhan, C. (2015). 1864-1871 Vilayet Nizamnamelerinde İdare Meclisleri: Osmanlı Taşrasında "Birörnek Yönetim Modeli"nin Kuruluş Sorunu. İçinde E. Tural & S. Çapar (Ed.), *1864 Vilayet Nizamnamesi*. Todaie Yayın No:387.
- Rustow, D. A. (1965). *5. Turkey: The Modernity of Tradition* (ss. 171-198). Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/978.140.0875320-006>
- Saraçoğlu, M. (2008). Some Aspects of Ottoman Governmentality at the Local Level: The Judicial-Administrative Sphere of the Vidin County in the 1860s and 1870s. *Ab Imperio*, 2008, 1-32. <https://doi.org/10.1353/imp.2008.0019>
- Schmitt, C. (2014). *Siyasal Kavramı* (E. Göztepe, Çev.; 3. bs). Metis.

- Smith, G. (1974). A Model of the Bureaucratic Culture. *Political Studies*, 22(1), 31-43. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1974.tb01471.x>
- Şabudak, Ö. (2009). *Unutulmuş Bir Devletçi İktisat Vekili: Mustafa Şeref Özkan*. Libra Yayınları.
- Şengül, R. (2013). Fransada Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri/ Effects Of Decentralization Policies On Municipality Administrations In France. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), 31-44. <https://dergipark.org.tr/en/pub/mkusbed/208400>
- Şeref, M. (1934). *Hukuk-ı idare-i vilayât* (H. Uyanık, Ed.). İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ord. Prof. Dr. S. S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi yayınları.
- Şinik, B., & Görgün, Ç. (2015). ERKEN CUMHURİYET DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE MERKEZİLEŞME ARAYIŞLARI: MÜLKİ İDAREDE YENİDEN YAPILANMA. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69(4), 777-805. <https://doi.org/10.16987/ausbf.40079>
- Şinik, B., Uçar, A. Y., & Dik, E. (2016). 1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(2), 1-27.
- TBMM. (1929). *Türkiye Büyük Millet Meclisi 3. Dönem 10. Cilt 54. Birleşim*. TBMM Matbaası; TBMM. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c010/tbmm03010054.pdf>
- TBMM. (1930). *Türkiye Büyük Millet Meclisi 3. Dönem 17. Cilt 37. Birleşim*. TBMM Matbaası; TBMM. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=27&v_meclis=1&v_donem=3&v_yasama_yili=&v_cilt=17&v_birlesim=037
- TDK. (2020). *Seçkin*. TDK. <https://sozluk.gov.tr/seçkin>
- Tilly, C. (1985). *War Making and State Making as Organized Crime* (P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, Ed.; ss. 169-191). Cambridge University Press.
- Tural, E., & Çapar, S. (Ed.). (2019). *Türk İdare Dergisi'nin 90 Yılı 1928-2018*. Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Uçar, A. Y. (2016). Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkezîyet Sorunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(3), 95-117.
- Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2017). *Mahalli İdareler*. Seçkin.
- Uzun, M. İ. (1989). *Ali Seydi Bey*. TDV İslâm Araştırmaları Merkezi. <https://islamansiklopedisi.org.tr/ali-seydi-bey>
- Ünal, F. (2015). TANZİMATTAN CUMHURİYETE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YASAL VE YAPISAL DÖNÜŞÜMÜ. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 241-248. <https://dergipark.org.tr/pub/dpusbe/65692>
- Yıldırım, S., & Zeynel, B. K. (Ed.). (2010). *TBMM Albümü 1920-2010*. TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü. https://www.tbmm.gov.tr/TBMM_Album/Cilt1/index.html

Intellectual Basis of Establishing Centralized Government in Turkey: Experience of *Administration Review* (İdare Mecmuası)

Galip Emre YILDIRIM**

The administrative system in Turkey has generally been defined as centralist by many researchers. The arguments about the French-inspired centralism in Turkey constitute the common opinion of many studies in this field, whether empirical or not. However, the experience of *Administration Review* (*İdare Mecmuası*, *İM*) intellectually reflects a different approach. This study argues that administrative centralization in Turkey was in application for pragmatical reasons rather than an unconscious adaptation of the French system. In the “unofficial” part of the *Administration Review*, it is observable that bureaucrats, statesmen and/or politicians of the early Republican era systematically examined the local administrative systems of many countries, especially in Europe, and these systems are methodically compared to each other. Even if the French model was examined with a broader scope in the Review, some other decentralized administrative structures are also investigated.

In the early Republican period, the Review as an important publication initiative aimed to generalize the modernization movement of the political center first within the state and then before the society. It was first published under the Ministry of Interior in April 1928 as the “Monthly Review of the Ministry of Internal Affairs” under the name “Administration”. For public administration literature, it has been constituting a wide intellectual basis until today.

The *İM* essentially aims at drawing a normative framework and transmitting the intensive codification activities of the center throughout the country via the administrative officials. This study particularly focuses on the publications about the provincial and municipal institutions which are debated in “unofficial part” of the Journal. The main objective of this case study is to respond to the question of how the administrative framework laid down for local governments is conceptualized at the intellectual level. In this way, it is important to comprehend the attitudes and approaches of the early Republican elites for some concepts such as westernization, modernization, centralization, and nation-state in order to decipher the main reason for the administrative centralism that continues in the Turkish public administration even today.

** University of Lille, Center for European Research on Administration, Politics, and Society (CERAPS), E-mail: gemreyildirim@gmail.com

Where and how do elites base the legitimacy of the centralized administrative model? The response to this question could be found in the absence of a new municipal law for the Republic until 1930. Considering that the early Republican administration did not codify a new municipality law until the 1930s, the main difficulties in urbanization can be identified, especially by taking into account the intense law-writing activity in every field. Herein external factors such as the Great Depression of 1929 and the post-war context which generated development and economic difficulties have also been effective. As a result, the dominant visibility of the state in the social and economic field for rural development remained valid until the metropolitan structuring in the 1980s. The role of prefects and district governors in local administration has been always pivotal to provide the common local needs at provincial, municipal or village levels. According to Atıf, the mayor, as a governor, who is not even aware of what these necessities are. “*The possibility of success in his duty is only up to the grace of heavenly inspiration,*” he added (Atıf, 1929, s.276).

As a result, the existence of an administratively and technically inadequate municipal system was rendering ineffective policy about local affairs made by the elites of the central state. The newly established Republic, in need of urbanization, had to overcome this problem quickly. Early Republic elites considered state centralism as a pragmatic solution to all these problems and brought the provincial administration to the fore in the implementation of policies. In Turkish centralism, the prefects have a more dominant role against mayors at administrative and legal levels. The prefects’ role is regulated by the principle of *deconcentration*. Their strong position in the Turkish administrative system revealed an asymmetrical relationship with mayors and these relations developed in favor of the central administration.

The elites discussed centralist policies to strengthen the role of the prefects in the administrative system in order to reinforce the state authority at the local level. However, the checks and balance mechanisms were being created in order to prevent the abuse of prefects’ power. The coherence of municipalities with prefects and the central government was crucial for center-periphery relations. Municipalities would very quickly become the political bases of the centrifugal movement owing to the fact that the political power has been experiencing the penetration crisis in the early Republican period. Herein the deconcentration principle was pragmatically applied in order to protect the state unity. The new municipal law in 1930 brought into force by respecting criteria.

The municipal system, which is rethought in democracy, national sovereignty, urbanization, civilization systematic has been considered as a part of legal reforms. M. Akif clearly states in his article “Our Law Revolution and Europe” that the juridical system reflects the external appearance of nations. “In the law of a nation, his *adat* (custom), morality, his sense of inclination and declaration have virtually declared” (M. Akif, 1930, s.349). In practice, the new local system will be functioning in line with state centralism as well especially for the budget issue of the municipalities. It is clear that the taxes applied by local governments do not provide them sufficient financial autonomy even today (Hotunluoğlu, 2016). For this reason, the share allocated from the central budget is the most vital resource needed by municipalities in the performance of their projects as well as the duties assigned to these institutions by law.

The experience of Administration Review made an important intellectual contribution to the formation of state centralism in the first years of the Republic. The elites followed a methodical approach in their articles by putting the different state organizations in a systematic comparison in terms of the topics they discussed. As it can be seen here, the argument that the French model is directly copied into the Turkish local system should now be reconsidered. Herein, rather than a mere adaptation, steps were intentionally taken to establish a centralized administration. Territorial systems of many countries, especially Belgium, Germany, England, and France, were examined, and as a result, a local administration that puts centralism in the foreground was adopted in Turkey. In order to consolidate the authority of the newly founded Republic of Turkey, the elites considered centralization as a precautionary measure. As a result, the elites aimed to ground the regulations in the provincial administration and the Municipal Law of 1930 on an intellectual basis, with a centralist point of view through Westernization, nation-state, government authority, and urbanization paradigms.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Kararlarında Türkiye’de Yerel Demokrasi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Local Democracy in Turkey in the Decisions of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe: Challenges and Suggestions

Mehmet İlker HAKTANKAÇMAZ* 

Öz

Türkiye’nin kurucu üyelerinden olduğu Avrupa Konseyi için, Avrupa’da barış ve istikrarın yapıtaşlarından birini oluşturacağı anlayışıyla, üye ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin güçlendirilmesi temel hedeflerden biridir. Konsey’in danışma organı olan Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi bu amaçla çalışmalar yürütmekte olup hazırladığı referans belgelerden en önemlisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Bu çerçevede Kongre, Özerklik Şartı’nın üye ülkelerdeki uygulanma durumunu değerlendirmek üzere olağan ülke izlemeleri gerçekleştirmekte, Şart’ın uygulanması bakımından kaygı verici acil bir durumun ortaya çıkması halinde ise “gerçeği-araştırma görevi” de düzenleyebilmektedir. Bu faaliyetler neticesinde Kongre, üye ülkelerde yerel demokrasinin uygulanmasına ilişkin değerlendirme ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu yönüyle Kongre anılan alanda faaliyet gösteren diğer uluslararası kuruluşlardan farklılaşmaktadır. Bu değerlendirme ve tavsiyeler doğrultusunda üye ülkelerde bugüne kadar yerel ve bölgesel yönetimlere ilişkin reform niteliğinde çok sayıda yasal düzenleme hayata geçirilmiştir. Türkiye de Özerklik Şartı’na taraf olduğu tarihten bu yana çok sayıda izleme faaliyetine konu olmuş, Türkiye hakkında hazırlanan tavsiye kararlarının ana konusunu Doğu ve Güneydoğu’da yerel yönetimlerin seçimle gelen organlarının merkezi yönetim tarafından görevden uzaklaştırılması oluşturmuş, bu ise 2010’dan itibaren Kongre-Türkiye ilişkilerinde tansiyonun yükselmesine yol açmıştır. Bu çerçevede bu çalışmanın amacı; kayyum atama tartışmalarının yoğunlaştığı bir dönemde, Türkiye’ye yönelik izleme faaliyetlerini ve kabul edilen metinleri diğer üye ülkelere yönelik olanlarla karşılaştırmalı şekilde analiz ederek Kongre’nin Türkiye’de yerel demokrasiye bakışını ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: Özerklik, Yerel Yönetimler, Demokrasi, Avrupa, Vesayet.

Abstract

Strengthening local and regional democracy in member states is among the aims of the Council of Europe, whose one of the founding member is Turkey, as it is seen one of the main component of

* İçişleri Bakanlığı, Ankara, E-posta: ilker63@gmail.com, Orcid: 0000-0001-9808-422X

peace and stability in Europe. The Congress of Local and Regional Authorities, one of the advisory bodies of the Council, conducts various works to realize this aim. The European Charter of Local Self-Government is one of the most important reference texts prepared by the Congress. In this frame, the Congress conducts regular general country-by-country monitoring exercises to evaluate the application of the Charter or can carry out urgent fact-finding missions to look into cases of concern and makes evaluations and suggestions on the state of local and regional democracy, which makes the Congress unique among the similar institutions working in this field. Numerous legislative reforms have been set in motion by member states on the basis of the findings of these monitoring activities. Turkey has been subject to many monitoring activities since she was party of the Charter and the main concern in the Congress recommendations about Turkey has been the removal of local elected representatives by the central government in East and Southeast of Turkey. This core issue caused to increase tension in the relations between the Congress and Turkey starting from the year 2010. In this context, the aim of this study is, in such a period when the argument about appointment of caretaker (kayyum) intensified, to reveal the perception of the Congress on the local democracy in Turkey, by scrutinizing the monitoring activities and adopted texts of the Congress on Turkey comparatively with that of the ones on other member states.

Keywords: Self-government, Local Governments, Democracy, Europe, Tutelage.

1. Giriş

Avrupa Konseyi (*Council of Europe*) 5 Mayıs 1949'da 10 Batı Avrupa ülkesinin (İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İsveç, Norveç, Danimarka, İtalya ve İrlanda) katılımıyla kurulmuştur. Konsey'in, kuruluşundan sadece iki gün sonra İzlanda ve Yunanistan ile birlikte Türkiye'yi kurucu üye olarak üyeliğe davet etmesi üzerine Türkiye Konsey'e, üç ay sonra, 8 Ağustos 1949'da kurucu üye sıfatıyla üye olmuştur. Avrupa'da demokrasi, liberalizm ve insan haklarını esas alan ortak bir siyasi değerler bloğu oluşturmak hedefiyle kurulan Konsey 1989 yılına kadar 21 üyeye sahipti. Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile standartlarını esneterek eski Doğu Bloku ülkelerini, Avrupa ortak değerlerini bu ülkelerde de egemen kılmak amacıyla üyeliğe kabul etmesiyle Konsey'in bugünkü üye sayısı 47'ye ulaşmıştır (Haktankaçmaz, 2012, s.39; Öncü ve Cevizliler, 2013, s.22-24).

Avrupa Konseyi'nin temel organları; karar organı olan ve üye ülke dışişleri bakanlarından oluşan Bakanlar Komitesi (*Committee of Ministers*), danışma organı olan ve üye ülkelerin ulusal meclislerinden nüfuslarına göre belirlenen sayıda üye ile temsil edildikleri Parlamenter Meclisi (*Parliamentary Assembly*) ve yerel demokrasinin geliştirilmesini amaçlayan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (*Congress of Local and Regional Authorities*)'dir. İnsan haklarının korunması konusunda uzmanlaşmış kurumlar olan; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (*European Court of Human Rights/AİHM*), İnsan Hakları Komiserliği (*Commissioner for Human Rights*), kısa adıyla İşkenceyi Önleme Komitesi (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) ve yaygın kullanılan adıyla Venedik Komisyonu (*The European Commission for Democracy through Law-Venice Commission*) ise Konsey'in diğer önemli bileşenleridir.

Avrupa Konseyi’nin danışma organlarından biri olarak Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (Kongre) üye ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin geliştirilmesi amacıyla bugüne kadar referans belge niteliğinde çok sayıda uluslararası sözleşmenin hazırlanmasına öncülük etmiştir. Bunlar arasında en önemlisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (*European Charter of Local Self-Government-ETS 122*)’dir. Aynı zamanda Şart’ın üye ülkelerde uygulanmasını da izleyen ve bu yönüyle bu alandaki diğer uluslararası kuruluşlardan farklılaşan Kongre, yerel ve bölgesel demokrasinin durumuna ilişkin gözlemleri çerçevesindeki eleştiri ve önerilerini ilgili ülke için hazırladığı rapor ve aldığı tavsiye kararlarına yansıtılmaktadır (Council of Europe, 1985; Haktankaçmaz, 2012, s.39, 48).

Bu çerçevede bu çalışmanın amacı; belediyelere kayyum¹ atamalarının yoğunlaşması nedeniyle yerel yönetimlerin özerkliği tartışmalarının alevlendiği bir dönemde Türkiye’ye yönelik izleme faaliyetleri kapsamında hazırlanan rapor, tavsiye kararı ve diğer metinleri diğer üye ülkelere yönelik olanlarla karşılaştırmalı şekilde inceleyerek Kongre’nin Türkiye’de yerel demokrasiye bakışını ortaya koymaktır.

Çalışma giriş dışında üç bölümden oluşmaktadır. Çalışma kapsamında, ilk olarak Kongre’nin yapısı ve yerel ve bölgesel demokrasinin güçlendirilmesi amacıyla yaptığı çalışmalar hakkında genel bilgiler verildikten sonra, kullanılacak terminolojinin açıklığa kavuşturulması amacıyla özerklik kavramı yerel ve bölgesel demokrasi bağlamında tartışılacaktır. İzleyen bölümde, Kongre’nin kuruluşundan bu yana Türkiye’ye ilişkin olarak kabul ettiği metinler tek tek incelenerek getirmiş olduğu eleştiri ve öneriler ortaya konulacaktır. Çalışmanın son bölümünde ise, Kongre’nin Türkiye’de yerel demokrasinin geliştirilmesi konusuna yaklaşımı ve Türkiye ile ilişkilerindeki sorun alanları Kongre’nin diğer ülkelere yönelik çalışmalarıyla karşılaştırmalı olarak irdelenecektir. Sonuç bölümünde, genel bir değerlendirmeye çalışma tamamlanacaktır.

2. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi bünyesinde faaliyet gösteren Beledi ve Bölgesel İşler Özel Komitesi (*Special Committee on Municipal and Regional Affairs*) yerine Ocak 1957’de “istişari” nitelikli olmak üzere oluşturulan Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı (*Conference of Local Authorities of Europe*) kongre yapılanmasına giden sürecin başlangıcıdır. Konferans, Bakanlar Komitesi’nin onayıyla 1961’den itibaren “daimi” statü kazanmış ve 1974’e kadar iki yılda bir toplanmıştır. 1975’te tüzüğünde yapılan değişikliklerle sorumluluk alanı bölgeleri de kapsayacak şekilde genişletilerek adı Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı (*Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe-CLRAE*) olarak değiştirilmiş ve her yıl toplanmaya başlamıştır (Council of Europe, 2020). Bakanlar Komitesi’nin 1994’te aldığı kararla (Committee of Ministers, 1994) Daimi Konferans, Kongre’ye dönüşmüştür.

Kongre’nin, Yerel Yönetimler Meclisi (*Chamber of Local Authorities*) ve Bölgeler Meclisi (*Chamber of Regions*) olmak üzere iki kanadı bulunmaktadır. Üye devletler nüfuslarına göre belirlenen

1 “Kayyum” kavramının doğru kullanımı hakkındaki tartışma için bkz. (Keleş ve Özgül 2017, s.301).

sayıda üyeden oluşan ulusal heyetleriyle (*national delegation*) Kongre’de temsil edilmektedir. Ulusal heyet üyeleri kendi ülkelerindeki yerel veya bölgesel bir yönetimde ya halk tarafından seçilerek belli bir göreve getirilmişlerdir ya da halk tarafından seçilmiş bir meclise karşı siyasi sorumluluğa sahiptirler. Parlamenter Meclis’in oluşumuna benzer şekilde, üye devletlerden gelen 324’ü asıl 324’ü yedek üye Kongre’nin iki meclisi arasında dağılmaktadır. Üyeler Kongre bünyesindeki dört farklı siyasi gruptan² kendi siyasi görüşlerine en yakın gördükleri birine de kaydolmaktadır. Kongre teamüllerine göre üyelerin mensubu oldukları ulusal heyetten ziyade içinde yer aldıkları siyasi grubun Kongre’de görüşülecek konulara ilişkin olarak belirlediği tutum çerçevesinde hareket etmeleri beklenir. Bu bakımdan Kongre tarafından Şart’ın uygulanma durumu konusunda gerçekleştirilen denetim yargısal ya da yargı-yargısal değil; siyasedir. İlkbahar ve sonbaharda olmak üzere yılda iki genel oturum için Strazburg’da toplanan Kongre belirli konularda müzakerelerde bulunmakta, taslak raporları incelemekte ve kararlar almaktadır (Council of Europe, 2015, s.6-8; Haktankaçmaz, 2012, s.39-44; Yılmaz, 2018, s.1).

Kongre kararları; bazen “tavsiye” bazen de “tavsiye kararı” şeklinde ifade edilen “*recommendation*” veya Türkçedeki “karar” ifadesine karşılık gelen “*resolution*” şeklinde olabilmektedir. Tavsiye veya tavsiye kararı; Kongre tarafından kabul edilen ve Bakanlar Komitesi’ne, Parlamenter Meclisi’ne, Avrupa’da veya uluslararası alanda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlara hitaben öneriler içeren metinlerdir. Karar ise; yine Kongre tarafından kabul edilen ancak Kongre’nin kendisine veya üye devletlerden birindeki yerel ve bölgesel yönetimlere hitap eden metinlerdir. Kongre bunların dışında, görev alanında olmak kaydıyla herhangi bir konuda Kongre’nin tutumunu ortaya koyan bildiri (*declaration*) de yayınlatabilmektedir. Bildiri, toplantı halinde olmadığı zamanlarda Kongre adına işlerin yürütülmesinden sorumlu olan Kongre Bürosu tarafından da yayınlanabilmektedir (Council of Europe, 2018, s.10, 44).

Kongre’nin hazırladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na temel oluşturan ilk metin Avrupa Yerel Yönetimler Daimi Konferansı tarafından hazırlanarak 1967’de Avrupa kamuoyuna sunulan Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi’dir. Daimi Konferans, 1981 yılında da genel nitelikte ve bağlayıcı olmayan bir İlkeler Bildirgesi’ni benimsemiş, bu doğrultudaki çabalar, 1982 yılında Bakanlar Komitesi’ne Avrupa ülkeleri arasındaki yönetsel yapı farklılıklarını dikkate alarak daha esnek kurallar içeren bir Şart Taslağı’nın sunulmasıyla sonuçlanmıştır. Sonrasında daha da geliştirilen metin Bakanlar Komitesi’nin Haziran 1985’deki toplantısında benimsenerek 15 Ekim 1985’de imzaya açılmıştır. Yürürlüğe girebilmesi için asgari 4 üye ülke tarafından onaylanması koşulu bulunan Şart, 1 Eylül 1988 tarihinde bu onay sayısına ulaşılmasıyla resmen yürürlüğe girmiştir. Şart, hali hazırda Konsey üyesi 47 ülkenin tamamı tarafından onaylanmıştır (Keleş, 1995, s.3-4; Köşger ve Haktankaçmaz, 2011, s.51).

2 Kongre bünyesindeki siyasi gruplar şunlardır: Avrupa Halk Partisi-Hıristiyan Demokratlar Grubu (*EPP/CD-Group European People’s Party-Christian Democrats*); Sosyalistler, Yeşiller ve İlerici Demokratlar Grubu (*SOC/G/PD-Group of Socialists, Greens and Progressive Democrats*); Avrupa Muhafazakârlar ve Reformcular Grubu (*ECR-The European Conservatives and Reformists Group*); Bağımsız ve Liberal Demokratlar Grubu (*ILDG-Independent and Liberal Democrat Group*). Genel kural olmamakla birlikte, Türkiye Ulusal Heyeti üyelerinden AK Parti mensupları EPP/CD’ye, CHP ve BDP mensupları SOC/G/PD’ye, MHP mensupları ECR’ye ve İYİ Parti mensupları ILDG’ye katılmaktadır (Council of Europe, 2020b).

Kongre, kuruluşundan bu yana, üye devletlerde yerel ve bölgesel demokrasinin güçlendirilmesi hedefini gerçekleştirmek amacıyla çok çeşitli mekanizma ve programları uygulamaya koymuştur. Bunlar içinde en önemlisi ve simgesel olanı Şart’ın üye ülkelerdeki uygulanan düzenli aralıklarla değerlendirilmesine imkân sağlayan izleme görevi (*monitoring mission*)’dir.

Kongre’nin üç komitesinden biri olan İzleme Komitesi (*Monitoring Committee*) bu amaçla üye ülkelere ilke olarak beş yılda bir izleme görevinin gerçekleştirilmesini koordine etmektedir. Her bir ulusal heyetten kimlerin Komite’de görev yapacağı ulusal heyetlerin başkanları tarafından belirlenmektedir. İzleme Komitesi’nin, tarafsızlığı sağlamak üzere belirlenmiş kriterler göz önünde bulundurularak, her bir izleme görevi için kendi üyelerinin de katılımıyla oluşturduğu izleme heyetleri ülke ziyaretleri gerçekleştirmekte ve ulaştığı sonuçlara ilişkin bir rapor hazırlamaktadır. Hazırlanan rapor Kongre’nin izlenen ülkeye ilişkin olarak alacağı tavsiye kararına esas teşkil etmektedir. Kural olarak, izlenecek ülkeye bir ziyaret gerçekleştirilmektedir ancak heyetin gerek görmesi ve Komite’nin onayıyla izlenecek ülkeye ikinci bir ziyaret daha yapılabilir. İzleme Komitesi ayrıca üye ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin işleyişiyle ilgili kaygı yaratacak bir uygulamanın varlığı halinde her zaman “gerçeği-araştırma görevi (*fact-finding mission*)” düzenlenmesi için heyet oluşturabilmektedir.

İzleme süreci ilgili ülke makamlarıyla işbirliği halinde yürütülmektedir. İzleme heyeti, ziyaret kapsamında yerel ve bölgesel yönetimlerden sorumlu bakan, milletvekilleri, yerel ve bölgesel seçilmişler, sivil toplum örgütü ve medya temsilcileri başta olmak üzere o ülkede yerel ve bölgesel demokrasinin durumu hakkında bilgi verebilecek tüm taraflarla görüşmeler gerçekleştirmektedir (Council of Europe, 2018, s.60, 87-92; Haktankaçmaz, 2012, s.48-49).

3. Kavramsal Çerçeve: Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Özerkliği

Yerel ve bölgesel demokrasi bağlamında özerkliğin Kongre tarafından bugüne kadar hazırlanan referans belgeler ışığında çerçevesinin ortaya konulması hem bu makalede kullanılacak terminolojinin açıklığa kavuşturulması hem de Kongre’nin ülkemize yönelik çalışmalarının kapsamının anlaşılması bakımından gereklidir.

İster yerel ister bölgesel olsun, ulusaltı yönetim birimlerinin sadece kamu hizmeti üretmekle görevli olmadığı (Keleş, 2011, s.10), yerel ve bölgesel demokrasinin varlığının demokratik toplumun temellerinden biri olduğu (Committee of Ministers, 1994) ve demokrasi açığını kapatmak isteyen ülkelerin demokrasiyi yerel ve bölgesel düzeyde de güçlendirmesi gerektiği (Keleş, 2010, s.22), bu yönetimlerin gereği gibi işlev görebilmelerinin özerk olmalarına bağlı olduğu (Keleş, 2011, s.10) ifade edilemiştir.

Bir topluluğun yönetimi için gerekli kuralların yine o topluluğu oluşturan bireylerce belirlenmesi anlamını taşıyan özerklik, egemenlik kavramına çok benzemekle birlikte ondan ayrılmaktadır. Egemenlik mutlak, özerklik sınırlı bir kavramdır. Yerindenlik (*subsidiarity*) ilkesi de yerel ve

bölgesel yönetimlerin özerkliği ile yakından ilgili olup kamusal sorumlulukların onu en iyi biçimde yapabilecek yönetim basamağına verilmesini ifade etmektedir (Keleş, 2011, s.12-13).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve onun tamamlayıcısı niteliğinde fakat bağlayıcı olmayan, bölgesel yönetimlerin hak ve sorumluluklarının belirlenmesi amacıyla hazırlanmış olan 2009 tarihli Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Çerçeve Belgesi (*Reference Framework for Regional Democracy*) (Avrupa Konseyi, 2017) yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliği kavramlarının açıklanmasında esas alınması gereken iki temel belgedir.

Yerel yönetimler, belli bir toprak üzerinde yaşayan insan topluluğunun oluşturduğu ve merkezi yönetim (devlet) karşısında sınırları yasalarla belirlenmiş bir özerkliğe sahip ama onun vesayetine tâbi olan kamu tüzel kişileridir (Gözler, 2019, s.2). Şart'a göre yerel özerklik; yerel yönetimlerin yasalar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkını ifade eder. Yerel yönetimler bu haklarını, doğrudan, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan meclisler eliyle kullanırlar (Yeter, 1996, s.4; Özerklik Şartı, md.3). Şart'ın 4'üncü maddesinde özerk yerel yönetimin kapsamı ortaya konulmuş; temel yetki ve sorumlulukların anayasa veya yasalarla belirlenmesi, yasalarla yetki alanı dışında bırakılmış olmayan ve başka yönetimlere de verilmemiş her konuda faaliyet gösterilebilmesi (genel yetki ilkesi), kamusal hizmetlerin yerindenlik ilkesine göre görülmesi, yetkilerin tam ve münhasır olması ve yasalarla öngörülen durumlar dışında sınırlandırılmaması, üst yönetimler tarafından yerel yönetimlere yetki devredilmesi durumunda bu yetkilerin yerel koşullara uydurularak kullanılabilmesi ve son olarak, ülkemizin çekince³ koyduğu, kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda yerel yönetimlere danışılması şeklinde ilkeler sıralanmıştır. Şart'ta, bunların yanı sıra yerel özerkliğe ilişkin olarak yerel yönetimlere sağlanacak mali güvenceler, merkezi yönetimin denetim ve gözetiminin çerçevesi, yerel yönetimler arası işbirliği, yerel yönetimlerin sınırlarının korunması ve yargı yoluna başvurabilme güvencesi başlıkları altında gruplandırılacak diğer hususlara yer verilmiştir.

Buradan hareketle, yerel yönetimlerin özerkliği için üç temel şarttan söz edilmektedir. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar içinde merkezin müdahalesi olmadan kesin karar alabilme hakkı, ikincisi; karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve son olarak; yerel yönetimlerin sorumluluklarını yerine getirebilmek için yeterli mali kaynaklara sahip olabilmesidir (Serteser, 2011, s.2-3).

3 Kamuoyunda ve akademik yazında "Türkiye'nin Özerklik Şartı'na çekince koyduğu" şeklindeki ifade sıkça kullanılmakta ise de bu hukuken doğru bir kullanım değildir. Çünkü Şart'ın 12'nci maddesinin 1'inci fıkrasında "Her Âkit Taraf, bu Şart'ın I. bölümündeki fıkralardan en az 10 tanesi aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 fıkrası ile kendisini bağlı saymayı taahhüt edecektir." hükmü yer almaktadır. Bu fıkra hükmüne uygun olarak Türkiye tarafından Şart'ın birinci bölümündeki fıkralardan 20 tanesi seçilerek kabul edilmiş olup Şart'ın diğer hükümlerine ayrıca bir çekince konulmamıştır. Kaldı ki, Şart'ta ortaya konulan yöntem bakımından ne Türkiye'nin ne de bir başka ülkenin Şart'ın herhangi bir hükmüne çekince koyması teknik olarak zaten mümkün değildir. Ancak hem kullanım kolaylığı hem de galat-ı meşhur lügat-i fasihten evladır deyiminden hareketle bu nüans göz ardı edilerek çalışmada çekince ifadesi kullanılmıştır.

Şart, birbirinden çok farklı yerel yönetim yapılarına sahip olan Konsey üyesi ülkelerde bu farklılıkları giderme amacı taşımadığı gibi (Yeter, 1996, s.5) yerel yönetimlerin “devlet içinde devlet” olmalarını öngören bir belge de değildir. Şart’a göre yerel yönetimlerin sınırları yasalarla belirlenmiş bir özerklikten yararlanan, ama kesinlikle “bağımsız” olmayan yönetim birimleridir (Erbay ve Keleş, 2013, s.26). Bir yandan kamu hizmeti üretmek ve sunmakla görevli olmaları diğer yandan halkın kendini yönetebilmesine imkân vermeleri, yerel yönetimlere “siyasal” bir kimlik kazandırmaktadır. Siyasal kimlik sahibi olmaları, bu yönetimlerin “siyasal yerinden yönetim (siyasi adem-i merkezîyet)” kuruluşları olduğu anlamına gelmemektedir. Yerel yönetimler her ülkede “yönetimsel yerinden yönetim (yönetimsel adem-i merkezîyet)” kuruluşlarıdır ve kamu hizmetlerinin bir bölümünü üstlenirler. Siyasal süreçlerle oluşturulan organlara sahip olmaları, demokratik ve katılıma dayalı kurumlar olmalarının gereğidir (Keleş, 2011, s.10). Bu çerçevede Türkiye de, siyasal yerinden yönetim ilkesine göre değil, yönetimsel yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş üniter bir devlettir. Esasında Özerklik Şartı’nı yerel demokrasinin kalitesinin yükseltilmesini ve ölçülmesini amaçlayan bir göstergeler manzumesi, idari ve mali özerklikten oluşan yerel özerkliği de bu göstergelerin en önemlisi olarak saymak gerekir. Ancak Türkiye kamuoyunda özerkliğin sıkça siyasal özerklik biçiminde algılanması yerel özerkliğin doğru biçimde anlaşılmasına engel olmaktadır (Yontar ve Özer, 2018, s.99, 108-109).

Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Çerçeve Belgesi (Çerçeve Belgesi) ise; bölge yönetimlerinin yapıları, örgütlenmeleri, yetkileri, mali kaynakları, devlet içinde diğer yönetimlerle ve vatandaşlarla ilişkileri konusunda ilkeler içermektedir. Çerçeve Belgesi’nde, bölge yönetimleri; seçimle oluşturulmuş bir meclise sahip, yönetimsel açıdan hiyerarşik ilişki koşulu olmamakla birlikte merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir yerde bulunan, kendi örgütlenmesini kendi başına veya merkezi yönetimin kurallarına bağlı olarak yapabilen, yasalarla kendilerine yasaklanmamış veya başka yönetimlere de verilmemiş konularda (genel yetki ilkesi) faaliyette bulunma ve yerindenlik ilkesine uygun olarak bölge halkının çıkarları doğrultusunda hizmet sunma hak ve yetkisine sahip mülki birimler olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, idari yapılanmada bölgesel yönetim kademesinin benimsendiği ülkelerde bölgesel özerkliğin (regional self-government) de anayasal veya yasal düzeyde tanınması gerektiği ifade edilmiştir (Avrupa Konseyi, 2017, s.14-26). Ülkemizde bugüne kadar farklı amaçlarla istatistikî bölge (NUTS), coğrafi bölge, kalkınmada öncelikli bölge, plan bölgesi, havza bölgesi gibi bölge tanımları yapılmış (Toksöz ve Gezici, 2014, s.14-21) ve Anayasa’nın 126’ncı maddesine göre yol, su, orman başta olmak üzere merkezden yürütülen pek çok hizmet için bölgesel yönetim teşkilatları kurulmuşsa da (Işıklı, 2018, s.227), Çerçeve Belgesi’ndeki ilkeler ışığında değerlendirildiğinde bunların Kongre’nin ilgi alanındaki bölgesel yönetimler olmadığı açıktır. Dolayısıyla, bulunan pratik bir çözümün sonucu olarak, büyükşehir belediye başkan ve meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri arasından belirlenen temsilcilerin ülkemizi Kongre’nin Bölgeler Meclisi’nde diğer belediye başkan ve meclis üyeleri arasından belirlenenlerin ise Yerel Yönetimler Meclisi’nde temsil etmesi şeklinde bir uygulama varsa da, Kongre’nin ülkemize yönelik çalışmaları bölgesel demokrasinin değil yerel demokrasinin güçlendirilmesi bağlamındadır ve bu çalışmada da bu açıdan ele alınmıştır.

Çalışmamızın kapsamı dışında bırakılan bölgesel özerklik üzerinde daha fazla durulmayacak olmakla birlikte Kongre'nin özerklik meselesine genel yaklaşımının bir parçası olarak bölgesel özerlikle ilgili bir hususun ifade edilmesinde yarar vardır. "Bölgeselleşme", bölgesel düzeyde kendi yazgısını belirleme hakkına (self-determinasyon) sahip olma isteğini ifade eden "bölgecilik"ten farklı olarak, yönetsel bir sürece ve bir yönetim tekniğine karşılık gelmektedir. Bu anlamda "bölgesel özerklik" de bölge yönetimlerinin kendi ulusal yasaları içindeki kurumsal konumlarına karşılık gelen bir terimdir (Keleş ve Erbay, 1999, s.20). Nitekim Avrupa Birliği içinde beş ayrı bölgeselleşme türünden bahsedilmektedir. Yönetsel bölgeselleşme, var olan yerel yönetimler eliyle bölgeselleşme ve bölgeler çapında yerel yönetim birimleri oluşturmak suretiyle bölgeselleşme şeklindeki türlerde bölgelere yasama erki tanınmamıştır. Siyasal (ya da kurumsal) bölgeselleşme türünde ise bölge yönetimleri yasama erkini kullanabilmektedirler. İspanya ve İtalyadaki bölge yönetimleri ile İngiltere ve Portekiz'in bazı bölgeleri bu şekildedir. Federe devlet birimleri yoluyla bölgeselleşme ise federal devlet sistemlerindeki bölgeselleşmeyi anlatır. İsviçre kantonlarıyla Belçika'nın bölgeleri bu türdedir (Keleş, 2011, s.26). Ülkemizde de ulus devlete sıcak bakmayan bölgecilik savunucuları tarafından ulusal yasalar içinde yürütülen yönetsel süreçleri tanımlayan "bölgeselleşme" ve "bölgesel özerklik" kavramlarının Avrupa Konseyi kurumlarına atıf yapılarak kendi "bölgecilik" hedefleri doğrultusunda ve anlamının dışına taşarak kullanıldığına tanık olunmaktadır (Erbay ve Keleş, 2013, s.30-31). Oysa, Çerçeve Belgesi'nin, "Sadakat, Toprak Bütünlüğü ve Bağlılık" başlıklı bölümündeki 25-28 arası maddelerde; bölgesel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkinin karşılıklı sadakat ilkesine dayanacağı, devletin birliğine, egemenliğine ve toprak bütünlüğüne saygıyı gerektireceği, bu maddelerin açıklamalarının yer aldığı kısmında ise; özerkliğin bağımsızlık anlamına gelmeyeceği, Çerçeve Belgesi'nde sıralanan özerklik ilkelerinin "ayrılıkçı" bir anlamda yorumlanmaması için bölgesel yönetimlerin devlete karşı yükümlülükleri arasında devletin birliği, egemenliği ve toprak bütünlüğüne saygı ilkelerinin yer aldığı çok açık biçimde ifade edilmiştir (Avrupa Konseyi, 2017, s.38-39).

4. Kongre'nin Türkiye'de Yerel Demokrasiyi İzleme Faaliyetleri

Kongre, diğer üye ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de yerel demokrasiyi güçlendirmek amacıyla Özerklik Şartı'nın uygulanma durumuna ilişkin izleme ve gerçeği-araştırma faaliyetleri yürütmüştür.

Tablo-1'den de görüleceği üzere, Kongre tarafından bugüne kadar Türkiye'de yerel demokrasinin durumu hakkında, birisi tamamlanma aşamasında, toplam yedi izleme görevi gerçekleştirilmiş olup bunların dördü periyodik izleme, üçü ise gerçeği-araştırma görevi şeklindedir. Görevlerin tamamlanmasını takiben Türkiye'de yerel demokrasinin durumuna ilişkin olarak kabul edilen tavsiye kararlarının yanı sıra farklı zamanlarda alınan diğer kararlar ve bildirimler de bulunmaktadır.

Tablo 1: Kongre’nin Türkiye’de Yerel Demokrasiyi İzleme Faaliyetleri Kapsamında Aldığı Kararlar

S. No	Tavsiye	Görev Kapsamındaki Ziyaret Tarihleri			Görevin Konusu
		1.ziyaret	2.ziyaret	3.ziyaret	
1	29(1997)	4-8 Aralık 1996	—	—	Doğu ve Güneydoğu’da görevden alınan belediye başkanları ve boşaltılan köyler nedeniyle ilk periyodik izleme
2	176(2005)	3-7 Ekim 2001	22-24 Kasım 2004	21-23 Mart 2005	Periyodik izleme ve bilahare Doğu ve Güneydoğu’da dört belediye başkanının görevden uzaklaştırılmasını inceleme
3	229(2007)	8-10 Ağustos 2007	—	—	Sur belediye başkanının görevden uzaklaştırılması (Gerçeği-araştırma görevi)
4	301(2011)	25-27 Şubat 2008	12-14 Ocak 2009	10-11 Mayıs 2010	Periyodik izleme
5	355(2014)	6 Ekim 2011	7 Aralık 2013	—	Kongre üyesi bir belediye başkanı ile birlikte Doğu ve Güneydoğu’da yerel seçilmişlerin terör örgütü üyeliğinden tutuklanmasında (Kongre Bürosu kararıyla özel görev)
	Ayrıca aynı konuda; Bildiri (Kongre Bürosu)2010 Bildiri (Declaration 1(2013) Karar (Resolution 367(2014)				
6	397(2017)	3-4 Ekim 2016	18-20 Aralık 2016	—	Doğu ve Güneydoğu’da yerel seçilmişlerin terör örgütü üyeliğinden tutuklanarak görevden uzaklaştırılması ve yerlerine kayyum atanması (Gerçeği-araştırma görevi)
	Ayrıca aynı konuda; Karar (Resolution 416(2017)				
7	—	1-3 Ekim 2019	12-13 Kasım 2019	—	Periyodik izleme

Kaynak: Tabloda yer alan bilgiler Avrupa Konseyi’nin internet sayfası www.coe.int adresinden derlenmiş olup erişim bilgisi her bir karar ve bildirinın metin içinde detaylı incelenmesi sırasında verilmiştir.

4.1. 29(1997) sayılı Tavsiye (Recommendation 29(1997))

Tavsiye (Congress, 1997a) Kararı, Türkiye’ye yönelik 4-8 Aralık 1996 tarihlerini kapsayan ilk izleme ziyaretini takiben alınmıştır. Her ne kadar izleme süreci Doğu⁴ ve Güneydoğu’da görevden uzaklaştırılan belediye başkanları ve meclis üyeleri ile boşaltılan köylere ilişkin olarak Kongre’ye iletilen şikâyetler üzerine başlatılmışsa da gerek Tavsiye Kararı gerekse dayanağı İzleme Raporu (Congress, 1997b) daha çok Türkiye’de yerel demokrasiyle ilgili genel konulara odaklanmıştır.

İzleme Raporu’nda Türkiye’de olası bir yerel yönetimler reformunu zorlaştırabilecek iki temel sorun çok isabetli bir şekilde ortaya konulmuştur. Rapor’a göre bunlardan birincisi; Osmanlı döneminden ve Cumhuriyet’in ilk yıllarından gelen yönetsel gelenekler ve yerel yönetim mevzuatıdır. Bu

4 Kongre bünyesinde Türkiye’ye ilişkin olarak hazırlanan metinlerde south eastern part of the country, South-East of the country, south eastern Turkey, south-east of Turkey, south-east Turkey, South-Eastern Anatolia gibi farklı tanımlamalar kullanılmışsa da biz tüm bu tanımları görevden uzaklaştırılan yerel seçilmişlerin görev yaptıkları coğrafi bölgenin doğru bir şekilde belirtilebilmesi bakımından “Doğu” ifadesini ekleyerek Türkçe’ye çevirmeyi yeğledik.

kapsamda, yüksek düzeyde merkezîyetçiliğe dayanan üniter devlet geleneğinin modern Türk devletinde ihtiyaç duyulan reformların gerçekleştirilmesinin önünde ciddi engel oluşturabileceği özellikle vurgulanmıştır (Para 9/i). Rapor'a göre ikinci temel sorun ise; yaşanan bir dizi hükümet kriziyle ortaya çıktığı üzere Türk siyasal yapısındaki zayıflıktır (Para 9/ii). Bu ikincisiyle; 2000'li yıllara kadar sıkça yaşanan koalisyonlar nedeniyle kurulan hükümetlerin reform yapacak güce sahip olmayışına ve siyaset üzerindeki askeri bürokrasi kaynaklı vesayete atıf yapılmaktadır.

29(1997) sayılı Tavsiye'de ve dayanağı Rapor'da en fazla eleştirilen iki konu merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkileri ve bu kapsamda yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılması uygulamasıdır.

Tavsiye'de yer alan Türk yerel yönetim sistemine yönelik başlıca eleştiri ve öneriler şu şekilde özetlenebilir:

- Anayasa'nın 127'nci maddesindeki merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi sona erdirilmelidir.
- İçişleri Bakanı'nın yerel yönetimlerin seçimle gelen organlarını veya organlarının üyelerini görevden uzaklaştırabilmesine ilişkin yetki yargıya devredilmelidir.
- Yerel meclislerin siyasi konuları görüşmesini yasaklayan kural kaldırılmalıdır.
- Yerel yönetimlere sağlanan mali kaynaklar arttırılmalı ve onlara vergileme dahil kendileri için yeni gelir kaynağı yaratabilme yetkisi tanınmalıdır.
- İl özel idarelerinin yapısı, valinin konumunu da içerecek şekilde gözden geçirilmelidir.
- Köyler yetkileri arttırılacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.
- Atanmış üyesayısının seçilmiş üyelerden fazla olduğu encümenler yeniden yapılandırılmalıdır.
- Yerel yönetimlere STK'lar ve vatandaş meclisleriyle birlikte çalışabilme ve onların faaliyetlerini finanse edebilme yetkisi verilmelidir.
- Yerel yönetimlerin serbestçe kendi aralarında birlik kurabilmeleri ve sınır ötesi işbirliği yapabilmeleri yasal güvence altına alınmalıdır.
- Yerel yönetim meclislerinin karar alma süreçlerindeki etkinlikleri arttırılmalı, meclis üyelerine bağımsız çalışabilmelerini sağlayacak güvenceler sağlanmalıdır.
- Yerel yönetim personel sistemi, personelin belediye veya il genel meclisleri kararıyla işe alınmalarını ve bu meclislerin sorumluluğu altında çalışmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.
- Mümkünse Türk Belediyecilik Derneği (o zamanki adıyla) bünyesinde yerel yönetimlerle ilgili bir "eğitim ve araştırma merkezi" kurulmalıdır.
- Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi⁵ ve Eki Protokole (*the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial*

5 Bu Sözleşme (eki Protokol değil) Türkiye tarafından 04.02.1998 tarihinde imzalanmış ve Bakanlar Kurulu'nun

Communities or Authorities-ETS 106 and its additional Protocol-ETS 159), Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılması Hakkında Avrupa Sözleşmesine (*European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level-ETS 144*), Bölgesel veya Azınlık Dillerinin Korunması Hakkında Avrupa Sözleşmesine (*the European Charter for Regional or Minority Languages-ETS 148*) ve Ulusal Azınlıkların Korunması Hakkında Avrupa Çerçeve Sözleşmesine (*the European Framework Convention on the Protection of National Minorities-ETS 157*) Türkiye’nin taraf olması hususu değerlendirilmelidir.

4.2. 176(2005) sayılı Tavsiye (Recommendation 176(2005))

Kongre, bir önceki tavsiye kararının uygulanma durumunu değerlendirmek üzere periyodik izleme kapsamında yeni bir izleme süreci başlatmıştır. Süreç, her ne kadar periyodik izleme kapsamında başlatılmışsa da bilahare raportörlerden, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’daki dört belediye başkanının görevden uzaklaştırılması konusunda Kongre’ye ulaşan şikâyetleri de incelemeleri istenmiştir.

Söz konusu Tavsiye (Congress, 2005a), iki izleme raporu esas alınarak hazırlanmıştır. İlk Rapor (Congress, 2001) 3-7 Ekim 2001 tarihlerini kapsayan izleme ziyaretinin ardından hazırlanmış olup iki ana bölümden oluşmaktadır. Raporun birinci bölümünde Türkiye’de yerel demokrasiyle ilgili genel konulara değinilmişken ikinci bölüm yerel seçilmişlerin, özellikle de dört belediye başkanının (Şemdinli, Özalp, Lice ve Ağrı) görevden uzaklaştırılması konusuna ayrılmıştır

İkinci Rapor (Congress, 2005b) ise, ilk raporu tamamlayıcı mahiyette olup 22-24 Kasım 2004 ve 21-23 Mart 2005 tarihli iki ayrı ziyareti takiben hazırlanmıştır. Rapor’da, Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili genel hususlar ele alınmış, o dönem yeni kurulan AK Parti hükümetinin başlattığı yerel yönetimler mevzuatını yenileme çalışmalarına ve yerel seçilmişlerin görevden uzaklaştırılması konularına değinilmiştir.

176(2005) sayılı Tavsiye’de yer alan hususlar şu şekilde özetlenebilir:

- Yerel yönetimlere ilişkin yeni mevzuat memnuniyetle karşılanmıştır fakat bu mevzuatın sağlıklı bir değerlendirmesi ancak uygulama görüldükten sonra yapılabilir. Bununla birlikte, yenilenen mevzuatla yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmiş olsa da merkezi yönetimin sahip olduğu vesayet yetkileri nedeniyle Kongre için bu yetkilerin “tam ve münhasır (full and exclusive)” olarak tanımlanması mümkün değildir. Dolayısıyla, iddialı reform programı kapsamında yürürlüğe giren mevzuata rağmen Türk yerel yönetim sisteminde çok az değişiklik meydana gelmiştir.
- Yeni Köy Kanunu’nun, Kamu Hizmetleri Hakkında Kanun’un çıkarılması ve özellikle daha önceki raporlarda sıkça eleştirilen yerel yönetim organlarının görevden uzaklaştırılmasına ilişkin konu başta olmak üzere Anayasa değişikliğinin yapılması hala önemini korumaktadır.

2000/324 sayılı kararıyla 12.10.2001’den geçerli olmak üzere yürürlüğe konulmuştur (Köşger ve Haktankaçmaz, 2011, s.52).

- Genel olarak gelirler, yerel hizmetlerin etkin yönetimini güvenceye almaktan uzaktır. Yeni bir Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmalı, yerel yönetimlere kendilerinin belirleyeceği yeni vergi ve benzeri mali yükümlülük getirebilme yetkisi tanınmalıdır.
- Yerel yönetimler arası gelişmişlik farklarını azaltacak objektif kriterlere dayalı bir mali denkleştirme sistemi geliştirilmeli, merkezi yönetimden yerel yönetimlere gönderilen tahsisatlar herhangi bir amaca özgülmemiş olmalıdır.
- Türkiye Belediyeler Birliği⁶ yerel yönetimlere ilişkin politika yapım sürecinde merkezi yönetimin daimi paydaşı haline gelmelidir.
- Yerel yönetimlerin yüksek vasıflı personel istihdam edebilmesini güvenceye alacak adımlar atılmalıdır.
- Yerel yönetimlerin yurtdışı ilişki kurabilmeleri için önceden İçişleri Bakanlığı'ndan izin almaları şart kaldırılmalıdır.

4.3. 229(2007) sayılı Tavsiye (Recommendation 229(2007))

Tavsiye (Congress, 2007) 8-10 Ağustos 2007 tarihlerinde, Sur Belediye Başkanı'nın görevden uzaklaştırılması konusunda düzenlenen gerçeği – araştırma ziyareti sonrası hazırlanmıştır.

Kongre'nin, söz konusu kararında;

- Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sunumunda Türkçeden başka dilleri kullanabilmelerine izin verilmesi,
- Belediye Kanunu'nun belediye başkan ve meclis üyelerinin takibata uğrama korkusu olmaksızın siyasi konularda karar alabilmelerine imkân tanıyacak şekilde değiştirilmesi,
- Türkiye'nin, yerel azınlıkların ve yerel dillerin korunmasına ilişkin ilk Tavsiye Kararı'nda belirtilen Avrupa Konseyi sözleşmelerini onaylaması,
- hususları dile getirilmiştir.

4.4. 301(2011) sayılı Tavsiye (Recommendation 301(2011))

Tavsiye (Congress, 2011a), periyodik izleme kapsamında 25-27 Şubat 2008, 12-14 Ocak 2009 ve 10-11 Mayıs 2010 tarihlerinde gerçekleştirilen üç ziyareti takiben hazırlanan Rapor (Congress, 2011b) esas alınarak hazırlanmıştır.

301(2011) sayılı Tavsiye'de yer alan eleştiri ve öneriler şu şekilde özetlenebilir:

- Anayasa'nın 127'nci maddesindeki ve diğer yasalardaki vesayet yetkisi devam ettirilmektedir.
- Mevcut ceza ve terörle mücadele kanunlarının uygulanma şekli Türkiye'de yerel demokrasinin işleyişi ve yerel seçilmişlerin insan hakları üzerinde haddinden fazla yıkıcı etkiye sahiptir.

6 176(2005) sayılı Tavsiye'nin 20/b maddesindeki "the Association of Turkish Municipalities" ifadesi, makalede kavram bütünlüğünün sağlanması amacıyla, Türkiye Belediyeler Birliği olarak Türkçeye çevrilmiştir.

- Belediye başkan ve meclis üyelerinin siyasi konularda takibata uğrama korkusu olmaksızın karar alabilmelerine ve yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sunumunda Türkçe’den başka dilleri kullanabilmelerine izin verilmesini içeren 229(2007) sayılı Tavsiye’nin uygulanması için hiçbir adım atılmamıştır.
- Yeni Belediye Gelirleri Kanunu ve İl Özel İdare Gelirleri Kanunu çıkarılmalıdır. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun bu yönetimleri merkezi yönetimden aktarılan kaynaklara çok daha bağımlı hale getirmiştir.
- 5747 sayılı Kanunla (Büyükşehir Belediyesi Sınırları, 2008) pek çok belediyenin köye dönüştüğü de göz önüne alınarak yeni Köy Kanunu hazırlıkları tamamlanmalıdır.
- Valinin, il genel meclisine başkanlık etmesine son verilmiş ise de, il özel idaresindeki fazlasıyla sıra dışı konumu devam etmektedir. Valilerin il özel idaresinin faaliyetlerine müdahalesini azaltacak adımlar atılmalı, bu adımlar valilerin il özel idarelerinin ulusal birliği olan Vilayetler Birliği’ndeki etkilerinin azaltılmasını da içermelidir.
- İçişleri Bakanlığı personelinin aynı zamanda Vilayetler Birliği’nde de görev yapması il özel idareleri ile Bakanlık arasındaki kurumsal mesafeyi azaltmakta, bu ikisi arasındaki ayrık ilişkiyi zedelemektedir.
- Belediyelerin ulusal birliği olan Türkiye Belediyeler Birliği’ne zorunlu üyelik uygulamasına son verilmesi hususu değerlendirilmelidir.
- Belediye ve il özel idarelerinin yurt dışı ilişki kurabilmeleri için Bakanlıktan izin almaları uygulaması gözden geçirilmelidir.
- Özerklik Şartı’na konulan çekincelerin kaldırılması düşünülmelidir.
- 1997’deki Tavsiye Kararı’nda belirtilen; yerel yönetimlerin sınır ötesi işbirliği kurabilmesi, yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılması, azınlık dillerinin ve ulusal azınlıkların korunması konularındaki sözleşmelere taraf olunması konusunda adım atılmalıdır.

4.5. 355(2014) sayılı Tavsiye (Recommendation 355(2014))

Tavsiye (Congress, 2014a) 2009 yılında Doğu ve Güneydoğu’da aralarında o dönem Kongre Türkiye Ulusal Heyeti üyesi bir belediye başkanının da olduğu çok sayıda yerel seçilmişin bölücü terör örgütü üyeliği iddiasıyla tutuklanması üzerine alınmıştır. İlki 6 Ekim 2011, ikincisi ise 7 Aralık 2013 tarihlerinde düzenlenen iki ziyaret sonrası hazırlanan Rapora (Congress, 2014b) istinaden kabul edilen Tavsiye’de tutuklu yargılanan yerel seçilmişlerin salıverilmesi talep edilmiştir. İzleme heyeti Türkiye’ye yaptığı her iki ziyarette de, cezaevlerine girme yetkisi olmadığı halde, Türk makamlarınca bir iyi niyet göstergesi olarak verilen özel izinlerle, tutuklu Kongre üyesini cezaevinde ziyaret ederek görüşmüştür.

Bu tutuklamalara karşı Tavsiye kararından önce Kongre bünyesinde başka girişimler de olmuştur. Kongre Bürosu Mayıs 2010'da bu olaya ilişkin olarak endişelerin dile getirildiği “Türkiye’de Tutuklanan Yerel Seçilmişler Hakkında Bildiri”(Congress, 2010) başlıklı bir bildiri yayınlamıştır. Bunu Mart 2013'te Kongre'nin yayınladığı yerel politikacılara yönelik geniş çaplı tutuklamaların yerel demokrasiyi zayıflattığının ifade edildiği “Türkiye’de Yerel ve Bölgesel Politikacıların Durumu Hakkında Bildiri” (Congress, 2013a) başlıklı bir diğer bildiri takip etmiştir. Kongre tarafından, kurulduğu 1994 yılından 2019'a kadar toplam dört bildiri⁷ yayınlanmış olup bunların ilki 2013 yılında Türkiye’ye ilişkin olarak yayınlanan söz konusu bildiridir. Kongre ayrıca 2014 yılında aynı konuda bir karar (Congress, 2014c) daha almıştır. Karar’da Kongre, tutuklu Kongre üyesi ile birlikte tüm tutukluların durumunun sürekli izlenmesini ve Kongre Bürosu’nun her toplantısında bu konuyu gündemine almasını, ayrıca Kongre tarihinde ilk kez rastlanan bir uygulama olarak, Kongre’nin internet ana sayfasında tutuklu Kongre üyesinin fotoğrafıyla birlikte tutukluluğu hakkında bilgilerin yer alacağı bir bölüm oluşturulmasına karar vermiştir.

4.6. 397(2017) sayılı Tavsiye (Recommendation 397(2017))

Türkiye’de yerel yönetimlerin seçimle gelen organlarının veya bu organların üyelerinin kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılabilmesine ilişkin Anayasa’nın 127’nci maddesindeki hüküm Kongre tarafından en başından beri sürekli eleştirilen bir konudur. Bu şekilde görevden uzaklaştırılan tüm belediye başkanları yerine 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 45’inci maddesi (Belediye Kanunu, 2005) çerçevesinde ilgili belediye meclisi tarafından duruma göre yeni bir başkan veya başkan vekili seçilmekteydi. Ancak 45’inci maddeye 2016 yılında eklenen fıkra ile terör suçları iddiasıyla görevden uzaklaştırılan belediye başkanları bakımından ayrıma gidilmiş ve bunların yerine belediye meclisi tarafından başkan veya başkan vekili seçilmeyeceği, büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından görevlendirme yapılacağı şeklinde ağırlaştırıcı bir hüküm getirilerek kamuoyunda kayyum ataması olarak bilinen uygulamanın hukuki dayanağı oluşturulmuştur. Kayyum atamalarının ilk uygulaması Diyarbakır’ın Sur ve Silvan ilçe belediyelerine 8 Eylül 2016’da valilikçe yapılan görevlendirmelerle gerçekleştirilmiştir. 11 Eylül 2016’da İçişleri Bakanlığı’nca 28 belediyeye kayyum atandığı duyurulmuş ve 31 Mart 2019 seçimleri öncesi terör örgütü ile ilişkileri gerekçesiyle kayyum atanan belediye sayısı 93’ü bulmuştur (Alptekin ve İlhan, 2019). Kongre, büyük çoğunluğu Doğu ve Güneydoğu’daki görevden uzaklaştırmalar ve kayyum atamaları nedeniyle bir gerçeği-araştırma görevi düzenlenmesine karar vermiştir. Tavsiye’nin (Congress, 2017a) dayanağı Rapor (Congress, 2017b), 3-4 Ekim 2016 ve 18-20 Aralık 2016 tarihlerindeki iki ayrı izleme ziyaretindeki gözlemler çerçevesinde hazırlanmıştır.

Tavsiye kararında; Türkiye’nin kendisini ve kurumlarını korumak üzere uygun ve orantılı önlemler alma hakkının inkâr edilemeyeceği vurgulanmış ve yerel seçilmişlerin görevden uzaklaştırılması

7 Kongre’nin 1994-2019 döneminde yayınladığı diğer üç bildirden ikisi 2014 yılında Ukrayna ile Rusya arasında yaşanan çatışma ve ayrılıkçı hareketler, üçüncüsü ise 2015 yılında Avrupa’ya göçmen akımı konularındadır (Congress, 2020).

ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nun uygulanması konusunda büyük ölçüde önceki tavsiyelerdeki eleştiriler yinelendikten sonra, Belediye Kanunu’nun 45’inci maddesine eklenen fıkranın yerel demokrasi bakımından yol açacağı sakıncalar üzerinde durulmuştur. Kanun’un 45’inci maddesine Eylül 2016’da eklenen değişikliğe kadar, Türkiye’nin de aralarında olduğu çoğu Avrupa devletindeki bir uygulama olan “görevden uzaklaştırılan belediye başkanının yerine belediye meclisince başkan seçilmesi uygulamasının” kanun dışı faaliyetlerin önlenmesi bakımından yeterli bir güvence olduğu ve bu nedenle sürdürülmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

Bu çerçevede, söz konusu Tavsiye kararında Kongre, özetle:

- Görevden alınan belediye başkanı yerine merkezi yönetim tarafından görevlendirme yapılmasına ilişkin hukuki düzenlemenin iptal edilerek bu tür durumlarda belediye meclislerinin belediye başkanı seçmesi uygulamasına geri dönülmesi,
- İçişleri Bakanlığı’nın eş başkanlık uygulamasını kanun dışı sayan 11 Kasım 2016 tarihli genelgesinin eş başkan atamasının yasal olarak kabulünü sağlayacak şekilde değiştirilmesi ve,
- Türk hukukunun, terörizm tanımının Avrupa standartlarıyla özellikle AİHM içtihatlarıyla uyumlu hale getirilmesini sağlayacak şekilde gözden geçirilmesi hususlarını dile getirmiştir.

Bu konuya ilişkin olarak Kongre tarafından başka bir karar (Congress, 2017c) daha alınmıştır. Söz konusu dönemde tutuklanan ve görevden alınanlar arasında Kongre Türkiye Ulusal Heyeti üyesi olan ve belediyesinde eş başkanlık da yapan bir belediye meclisi üyesi de bulunmaktaydı. Kongre bu ikinci kararında, yasal süreç sonuçlanıncaya kadar tutuklu Kongre üyesinin durumunun takip edilmesine ve konunun Kongre Bürosu gündeminde tutulmasına karar vermiş, ayrıca İnsan Hakları Komiserliği, Venedik Komisyonu, İşkenceyi Önleme Komitesi gibi Avrupa Konseyi kurumlarını göreve çağırmıştır. Söz konusu Karar doğrultusunda, Kongre Bürosu’nun internet sayfasında (Kongre ana sayfasında değil) tutuklulukla ilgili gelişmelerin yer aldığı bir bölüm oluşturulmuş, bir Kongre heyetinin tutuklu Kongre üyesini cezaevinde ziyaret ederek görüşmesi talebi ise Türk makamlarınca kabul edilmemiştir (Council of Europe, 2020c).

4.7. 2019 Yılı Periyodik İzlemesi Kapsamında Gerçekleştirilen Ziyaretler

Türkiye’ye yönelik 2019 yılı periyodik izleme görevi kapsamında Kongre İzleme Heyeti ülkemize ilk ziyaretini 1-3 Ekim 2019 tarihleri arasında gerçekleştirmiştir. Ziyaret kapsamında Ankara ve Diyarbakır’da, aralarında görevden alınan ve yerlerine kayyum atanan eski belediye başkanlarının da olduğu kişi ve kurum temsilcileriyle çeşitli görüşmelerde bulunulmuştur (Council of Europe, 2019a). 12-13 Kasım 2019 tarihleri arasındaki ikinci ziyaret kapsamında ise İzleme Heyeti, Ankara ve İstanbul’da çeşitli temaslar gerçekleştirmiştir (Council of Europe, 2019b). Kongre’nin 17 Mart 2020’de yapılması gerekirken Covid-19 Salgını sebebiyle ertelenen 38’inci Birleşimi’nde

tavsiye kararına bağlanması planlanan 2019 izlemesi, bu nedenle henüz tamamlanamamıştır (Council of Europe, 2020d).

5. Kongre'nin Türkiye'ye İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi

Kongre'nin Şart'ın uygulanma durumunun değerlendirilmesine ilişkin olarak geliştirdiği izleme mekanizması sayesinde üye ülkelerdeki yerel ve bölgesel demokrasinin kapsamlı bir incelemesi yapılarak gelişmesinin önündeki engeller ortaya çıkarılmakta, Özerklik Şartı ve Bölgesel Demokrasi Çerçeve Belgesi ışığında atılması gereken adımlar konusunda rehberlikte bulunmaktadır. Mekanizma aynı zamanda, yerel ve bölgesel yönetimlerin başta merkezi yönetimlerin bu belgelere aykırı müdahaleleri olmak üzere haklarının korunması bakımından da bir güvence sağlama işlevi görmektedir.

Özerklik Şart'ı hükümlerinin üye ülke bakımından yükümlülük doğurması imzalama, onaylama ve yürürlüğe girme sürecinin tamamlanmasıyla gerçekleşmektedir. 15'inci maddede Şart'ın, imzacı ülke tarafından onaylandığının bildirildiği tarihten itibaren geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe gireceği hükmü yer almaktadır. Ancak Şart'ın üye ülkelerdeki uygulanmasının gözetimine ilişkin Şart içeriğinde herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Kongre, Şart'ın uygulanma durumunun izlenmesine ilişkin mekanizmanın oluşturulması çalışmalarını 1991'de başlatmıştır (Keleş, 1995, s.6). Başlangıçta, sadece Şart'ın yürürlük kazandığı üye ülkeler için informal bir denetim metodu benimsenmiş (Yeter, 1996, s.12) ise de ilerleyen dönemde Kongre'nin Avrupa Konseyi üyesi veya üye adayları tüm ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin durumuna ilişkin rapor hazırlaması ilkesi kabul edilmiştir (Congress, 1996, para.6). Bu husus Kongre'nin, Şart'ın yürürlük kazanmadığı ülkeler hakkında da izleme faaliyeti sonrası tavsiye kararı alabilmiş olmasının anlaşılması bakımından önemlidir. Örneğin, Şart'ın Arnavutluk, Belçika, Bosna-Hersek, Fransa, Gürcistan, İrlanda, Romanya, San Marino ve Sırbistan bakımından yürürlük kazandığı tarihten önce de Kongre'ce bu ülkelere yönelik izleme faaliyetlerine istinaden tavsiye kararları alınabilmiştir (Bkz. Tablo-2).

Bu çerçevede Şart, Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmış ve 1 Nisan 1993'den geçerli olmak üzere Türkiye bakımından yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğü takiben birkaç yıl sonra Türkiye Kongre tarafından izlemeye alınmış ve 29(1997) sayılı Tavsiye hazırlanmıştır. 1995'teki Romanya izlemesi sayılmazsa, Kongre izleme mekanizması; ilk defa Türkiye ile birlikte Arnavutluk, İtalya ve Rusya hakkında işletilmiştir (Bkz. Tablo-2).

Türkiye hakkında temelde görevden alınan belediye başkanları nedeniyle başlatılan 1997 yılı izlemesi sonunda hazırlanan Raporda (Congress, 1997b, para.8) yer alan;

“Özgün bir yerel yönetimler reformu, bir bütün olarak ülke çapında eş zamanlı olarak uygulanabilirse, Doğu ve Güneydoğu'da yaşayanlar da dahil olmak üzere Türkiye'de demokratik hakların daha yüksek standartta kullanılmasına elverişli bir ortamın ortaya çıkarılmasını

sağlayacaktır. Böylesi bir yerel yönetimler reformu, bazı durumlarda terörist faaliyetler için suistimal edilen gerilimlerin ortadan kaldırılmasına da katkıda bulunacaktır.”

şeklindeki değerlendirme Kongre’nin bugüne kadar Türkiye’de yerel demokrasinin işleyişi hakkında aldığı tüm kararların ve hatta, Avrupa Konseyi’nin insan hakları alanında savunduğu değerlerin de etkisiyle, Türkiye’de yerel demokrasinin güçlendirilmesi noktasında kendine biçtiği misyonun deyim yerindeyse omurgasını oluşturmuştur. Kongre’de Türkiye hakkında kabul edilen metinlerde geçen ifadelerden yola çıkarak “yerel demokrasiyi güçlendirerek Güneydoğu sorununun çözümüne katkıda bulunmak” şeklinde tanımlayabileceğimiz bu misyonun doğal bir sonucu olarak, Kongre bünyesinde Türkiye’ye ilişkin olarak başlatılan tüm girişimlerin değişmez nedeni; Doğu ve Güneydoğu’daki yerel seçilmişlerin görevden uzaklaştırılması olmuştur. Zaten bu durum 2011 yılındaki Tavsiye’nin dayanağı Rapor’da da (Congress, 2011b, s.5-6); “Tüm bu izleme faaliyetlerinin genel amacı Türkiye’de yerel demokrasinin durumunu incelemek olmakla birlikte ülkenin güneydoğusundaki ayrıkçı durum bu izlemelerin odağındaki özel konuyu teşkil etmiştir” şeklindeki ifadelerle açıkça vurgulanmıştır.

Nitekim yerel ve bölgesel yönetimlerin seçimle gelen organlarının idari kararlarla görevden uzaklaştırılması Kongre’nin sadece Türkiye’de değil tüm üye ülkelerde eleştirdiği konuların başında gelmiştir.

Örneğin, 1995 yılında Romanya’ya; 133 belediye başkanının (ülkedeki toplam belediye başkanlarının %5’i) azledilmesi⁸, ilaveten 55 belediye başkanının (ülkedeki toplam belediye başkanlarının yaklaşık %2’si) görevden uzaklaştırılması, 264 belediye başkanının istifa etmesi (ülkedeki toplam belediye başkanlarının %9’u) ve yerel demokrasinin işleyişi bakımından kaygı verici diğer uygulamalar nedeniyle Kongre’ce bir gerçeği-araştırma görevi düzenlenmiştir (Congress, 1995, para.9/5).

Benzer şekilde, Bulgaristan’da periyodik izleme kapsamında 1998 yılında alınan tavsiye (Congress, 1998a) kararı ve dayanağı raporda (Congress, 1998b) hakkında soruşturma başlatılan belediye başkanının savcı tarafından geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılması uygulaması nedeniyle belediye başkanlarının yaklaşık %5’inin görevi başında olmadığı belirtilerek uygulama eleştirilmiştir. 2011 yılındaki periyodik izlemeye ilişkin raporda (Congress, 2011c, para.80) ise; bu uygulamanın terk edildiği, 1999 yılından beri ilgili bakanın sadece mahkemeden belediye başkanının uzaklaştırılması için talepte bulunabilmesi şeklinde bir yöntemin benimsendiği belirtilerek duyulan memnuniyet ifade edilmiştir.

2003 yılında Belçika’nın Flaman Bölgesi’nde yaşanan bir olayda ise Kongre tarafından bir gerçeği-araştırma görevi düzenlenmiştir. Flaman Bölgesi’nde, belediye meclisinin kendi içinden seçtiği belediye başkanının İçişleri Bakanı’nca onaylanması uygulaması çerçevesinde üç belediye başkanı, seçimleri onaylanmadığı için göreve başlayamamıştır. Alınan tavsiye kararında (Congress, 2008)

8 Çalışmada, azil ya da azletme ifadesi geçici bir tedbir olan görevden uzaklaştırmadan farklı olarak görevin tümüyle sona erdirilmesi anlamında kullanılmıştır.

bu uygulamanın Şart'a aykırı olduğu ve Flaman İçişleri Bakanı tarafından onaylama sisteminin iptal edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yine 2018 yılında Moldova'da aynı zamanda Kongre'nin Bölgeler Meclisi Başkan Yardımcısı da olan başkent Kişinev'in belediye başkanının yolsuzlukla mücadele savcısının girişimiyle görevden uzaklaştırılması (Congress, 2017d) nedeniyle Kongre tarafından bir gerçeği-araştırma görevi düzenlenmiş ve bu konudaki eleştiri ve önerilerin yer aldığı tavsiye kararı (Congress, 2018) kabul edilmiştir. 2002 yılında Moldova'nın özerk bölgesi Gagavuzya'da, bölge valisinin (bashkan-başkan) görevden alınması için düzenlenen kanuna aykırı halkoylaması nedeniyle de Kongre'ce bir gerçeği-araştırma görevi düzenlenmiş, alınan tavsiye kararında (Congress, 2002) bu konudaki eleştiriler dile getirilmiştir. Son olarak; Moldova'ya yönelik 2005 yılındaki periyodik izleme kapsamında, ayrıntıları izleme raporunda (Congress, 2005c) belirtilen muhalefet partilerine mensup bazı belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması, azledilmesi veya istifaya zorlanması konusu izlemeye ilişkin tavsiye kararında eleştirilen konular arasında yer almıştır (Congress, 2005d).

Aşağıda Tablo-2'de ülkeler Özerklik Şartı'nın yürürlük kazandığı tarih esas alınarak ve kıyaslama yapılabilmesi için tarafımızdan geliştirilen dördü bir gruplandırma içinde sıralanmış olup her bir ülke hakkında Kongre tarafından kuruluşundan bugüne kadar izleme görevine istinaden alınan tavsiye kararları toplu şekilde gösterilmektedir. Buna göre Türkiye, eski Doğu Bloku ülkesi Moldova'nın ardından en çok izlemeye alınan ve hakkında en çok tavsiye kararı alınan ülkedir. Tablo-2'de ayrıca, ülkelerin izlenme sıklığında da bir yeknesaklığın bulunmadığı, ilgili tavsiye kararlarından (Congress, 2011d; Congress, 2012; Congress, 2013b; Congress, 2014d) anlaşıldığı kadarıyla sorunsuz işleyen bir yerel ve bölgesel demokrasiye sahip olmadıkları halde Almanya, Avusturya, İngiltere, İspanya gibi ülkelerin daha uzun aralıklarla izlemeye alındığı, buna karşılık yerel demokrasinin görece yeni filizlenmekte olduğu eski Doğu Bloku ülkelerinin daha sık aralıklarla izlendiği görülmektedir. Türkiye ise eski Doğu Bloku ülkelerinden de sık olarak, birisi henüz tamamlanıp tavsiye kararına bağlanmadığı için Tablo-2'de yer almayan, toplam yedi izleme görevine konu edilmiştir. Bunda Kongre'nin Türkiye'ye karşı ayrımcı bir tutum içerisinde olmasından ziyade Türkiye'de görevden uzaklaştırma uygulamasına son dönemde daha sık başvurulmasının ve Türkiye'deki uygulamalara ilişkin olarak Kongre'ye yapılan şikâyetlerin sayıca fazlalığının payı büyüktür.

Tablo-2: Kongre'nin Üye Ülkelerde Periyodik İzleme veya Gerçeği-Araştırma Görevlerine İstinaden Aldığı Tavsiye Kararları (1994-2019)

	Ülkeler	Şart'ın Yürürlük Tarihi	Kararlar	Toplam Karar Sayısı
İlk taraf olanlar	Almanya	01/09/1988	R64(1999)1, R320(2012)	2
	Avusturya	01/09/1988	R302(2011)	1
	Danimarka	01/09/1988	R164(2005), R350(2013)	2
	GKRY	01/09/1988	R96(2001), R178(2005), R389(2016)	3
	Lihtenştayn	01/09/1988	R196(2006), R416(2018)	2
	Lüksemburg	01/09/1988	R172(2005), R380(2015)	2

90'larda taraf olanlar	İspanya	01/03/1989	R121(2002), R336(2013)	2
	Norveç	01/09/1989	R141(2003), R374(2015)	2
	İsveç	01/12/1989	R163(2005), R357(2014)	2
	Yunanistan	01/01/1990	R109(2002), R247(2008), R372(2015)	3
	İtalya	01/09/1990	R35(1997), R337(2013), R404(2017)	3
	Portekiz	01/04/1991	R127(2003), R323(2012)	2
	Hollanda	01/07/1991	R55(1999), R352(2014)	2
	İzlanda	01/07/1991	R283(2010), R402(2017)	2
	Finlandiya	01/10/1991	R66(1999), R311(2011), R396(2017)	3
	TÜRKİYE	01/04/1993	R29(1997), R176(2005), R229(2007), 301(2011), 355(2014), 397(2017)	6
	Malta	01/01/1994	R122(2002), R305(2011), R400(2017)	3
Eski Doğu Bloku ülkeleri (İngiltere hariç)'nden taraf olanlar	Polonya	01/03/1994	R120(2002), R373(2015), R431(2019)	3
	Macaristan	01/07/1994	R116(2002), R341(2013)	2
	Estonya	01/04/1995	R81(2000), R294(2010), R401(2017)	3
	Bulgaristan	01/09/1995	R45(1998), R310(2011)	2
	Slovenya	01/03/1997	R308(2011), R421(2018)	2
	Letonya	01/04/1997	R47(1998), R257(2008), R317(2011), R412(2018)	4
	Makedonya	01/10/1997	R82(2000), R217(2007), R329(2012)	3
	Ukrayna	01/01/1998	R48(1998), R102(2001), R348(2013)	3
	Hırvatistan	01/02/1998	R46(1998), R226(2007), R391(2016)	3
	Moldova	01/02/1998	R38(1998), R84(2000), R110(2002), R179(2005), R322(2012), R411(2018), R436(2019)	7
	Romanya	01/05/1998	R12(1995), R300(2011)	2
	İngiltere (UK)	01/08/1998	R49(1998), R353(2014)	2
	Rusya	01/09/1998	R30(1997), R143(2004), R297(2010), R440(2019)	4
	Çekya	01/09/1999	R77(2000), R319(2012)	2
	Litvanya	01/10/1999	R87(2001), R321(2012), R420(2018)	3
	Slovakya	01/06/2000	R88(2001), R204(2006), R387(2016)	3
	Arnavutluk	01/08/2000	R28(1997), R201(2006), R349(2013)	3
	Ermenistan	01/05/2002	R140(2003), R351(2014)	2
Azerbaycan	01/08/2002	R126(2003), R326(2012)	2	
Geç taraf olanlar	İrlanda	01/09/2002	R97(2001), R342(2013)	2
	Bosna-Hersek	01/11/2002	R103(2001), R202(2006), R324(2012), R356(2014), R442(2019)	5
	Belçika	01/12/2004	R131(2003), R258(2008), R366(2014), R409(2017)	4
	Gürcistan	01/04/2005	R157(2004), R334(2013), R426(2018)	3
	İsviçre	01/06/2005	R285(2010), R407(2017)	2
	Fransa	01/05/2007	R78(2000), R384(2016)	2
	Sırbistan	01/01/2008	R104(2001), R316(2011), R403(2017)	3
	Karadağ	01/01/2009	R293(2010), R379(2015)	2
	Andorra	01/07/2011	R415(2018)	1
	Monako	01/05/2013	R417(2018)	1
San Marino	01/02/2014	R63(1999), R418(2018)	2	
Toplam				124

Açıklamalar:

1) R: Recommendation

2) Tablodaki her bir ülkeye ait tavsiye kararı bilgileri Kongre internet sayfasında <https://www.coe.int/en/web/congress/adopted-texts> (Erişim tarihi: 11 Mayıs 2020)'nden erişilen tüm tavsiye kararları içerisinde izleme veya geçeği-araştırma görevlerine istinaden alınanlar seçilerek oluşturulmuş, Kongre'nin üye ülkelere ilişkin olarak aldığı farklı konulardaki tavsiye kararları (örneğin seçim gözlem görevine istinaden alınan tavsiye kararları) ve mükerrer kayıtlar elenmiştir. Buradan elde edilen bilgiler ayrıca [https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports/#%225.421.3415%22:\[\]](https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports/#%225.421.3415%22:[]) (Erişim tarihi: 20.05.2020)'deki bilgilerle karşılaştırılarak kontrol edilmiştir.

3) Şart'ın ülkeler bakımından yürürlük tarihi ile ilgili bilgiler; *Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 122-European Charter of Local Self-Government*, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=YQyCRehu (Erişim tarihi: 26.05.2020)'den alınmıştır.

Delillerin ortadan kaldırılma olasılığı da olsa ve İçişleri Bakanı bu yetkisini kullanmasa bile, yerel yönetimlerin organlarının görevden uzaklaştırılmasına ilişkin yetkinin Anayasamızda bulunması yerel demokrasi ve yerel özerkliğe ters düşmektedir (Keleş, 1996, s.32). Bununla birlikte, Türkiye'de vesayet yetkisi kapsamında hakkında işlem yapılan, görevden uzaklaştırılan veya yerlerine kayyum atananların büyük çoğunluğunu HDP çizgisinde siyaset yapanlar oluştursa da sadece onlardan oluşmadığı bilinmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2020; Keleş ve Özgül, 2017, s.307-310; Yıldırım, 2017). Bu çerçevede Kongre'nin Türkiye'deki tüm görevden uzaklaştırmalar karşısındaki tavrı her zaman aynı olmamış, haklarında işlem tesis edilen farklı partilerden yerel seçilmişler bugüne kadar Kongre'nin gündemine gelmemiştir. Örneğin; 2010 yılında o dönem MHP'den seçilen ve sonrasında yolsuzluk iddiasıyla hakkında başlatılan soruşturma nedeniyle Türkiye'nin beşinci büyük kenti Adana'nın Büyükşehir Belediye Başkanı'nın görevinden uzaklaştırılmasına (haberturk.com, 2010) Kongre hiçbir tepki vermediği gibi bu tarihten sonraki izlemelerde de bu konuya hiç değinmemiştir. Oysa bu olaydan üç yıl önce Sur ilçesi belediye başkanının görevden uzaklaştırılması üzerine bir geçeği-araştırma görevi düzenlenmişti.

Kongre bünyesinde Türkiye'ye yönelik olarak bugüne kadar kabul edilen metinler incelendiğinde Kongre'nin, Türkiye'de görevden uzaklaştırma uygulamasına kategorik olarak karşı bir duruş sergilemek yerine tepki verirken seçici davrandığı görülmektedir. Kanaatimizce, görevden alınan tüm yerel seçilmişler içinde sadece belediye başkanlarını, belediye başkanları içerisinde Doğu ve Güneydoğu'da HDP çizgisinde olanları ve hatta bunlar içinde de Kongre üyesi birinin simgeleştirilmesiyle görevden uzaklaştırmının yanlışlığı konusuna ulusal ve uluslararası platformlarda daha etkili şekilde dikkat çekileceği öngörüsüyle hareket edilmektedir. Nitekim Kongre'nin 2013 yılında yerel seçilmişlerin tutuklanması ve görevden uzaklaştırılması nedeniyle yayınladığı bildiri de bu kişiler arasında yer alan Kongre üyesinin "Türkiye'de tutuklanan ve görevden alınan tüm yerel seçilmişlerin simgesi olarak kabul edildiği" (Congress, 2013a, para.4/b) şeklindeki ifade bu öngörünün yansımasıdır. 2018 yılında Kişinev Belediye Başkanı ve Kongre Bölgeler Meclisi Başkan Yardımcısı'nın görevden uzaklaştırılmasında gündeme gelmeyen sembolleştirme yaklaşımı Türkiye özelinde bugün de 2016'daki ilk kayyum atama dalgasında görevden uzaklaştırılan belediye eş başkanı ve Kongre üyesi üzerinden sürdürülmektedir. Kongre bu yaklaşımının, Kongre üyeleri arasında dayanışmanın güçlendirilmesi ve Türkiye'de yerel demokrasinin geliştirilmesi çalışmalarında kolaylaştırıcı bir faktör olarak rol oynayacağını

değerlendiriliyor olabilir. Ancak Türkiye içinde, HDP siyasetinin Özerklik Şartı’yla doğrudan ilgisi olmayan unsurlar içeren demokratik özerklik söyleminin kamuoyunun Şart’a yönelik algısını olumsuz etkilediği ve bu alanda atılabilecek adımları zorlaştırdığı (Sobacı, 2015, s.28) hususu dikkate alındığında, anılan yaklaşımın beklenen olumlu etkiyi yaratmayacağı göz ardı edilmemelidir.

Görevden uzaklaştırma konusunda önceki Kongre tavsiyelerinin aksine gelişmelere rağmen, 397(2017) sayılı son Tavsiye Kararında (Congress, 2017a) Kongre-Türkiye ilişkilerinde gerilimin azaltılması yönünde belirtiler bulunmaktadır. Kongre’nin bugüne dek ilk defa, Türkiye’nin kendisini korumak üzere önlem alma hakkını teyit etmesi, görevden uzaklaştırma tedbirinden “çoğu Avrupa devletindeki bir uygulama” olarak bahsetmesi ve görevden uzaklaştırılan belediye başkanının yerine kayyum atanmayıp belediye meclisince başkan seçilmesi uygulamasının devam ettirilmesini istemesi Türkiye’ye karşı tutumdaki yumuşamanın yansımaları olarak görülmelidir. Türkiye’nin hassasiyetlerini göz ardı etmeyen bu tutumun 2019 yılı periyodik izlemesine ilişkin tavsiye kararına da yansımaları sürpriz olmayacaktır.

6. Sonuç

Ülkemizde özellikle 2000’lerin başındaki hızlı reform döneminde yenilenen mevzuatla yerel demokrasi alanında olumlu yönde bir dönüşüm yaşanırken hayata geçirilen pek çok düzenlemeyle Özerklik Şartı çerçevesinde Kongre’nin eleştiri ve tavsiyelerinin karşılanmasına yönelik bazı iyileştirmeler kaydedilmiştir. Çoğu 2004-2005 yılları arasında gerçekleştirilmiş olan bu mevzuat düzenlemelerinden bazılarının genel gerekçelerinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyumun artırılmasından bahsedilmektedir (TBMM, 2020a; TBMM, 2020b). Bu mevzuatla yerel yönetim meclislerinin güçlendirilmesi ve üyelerinin mali haklarının iyileştirilmesi, yerel yönetimlerin iç örgütlenmede ve personel istihdamında yetkilendirilmesi, ulusal ve uluslararası birliklere üye olunabilmesi, yerel yönetimleri ilgilendiren konularda kurulan ulusal birlikler vasıtasıyla danışma mekanizmasının geliştirilmesi, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetin azaltılması, öz gelir artışı biçiminde olmamakla birlikte merkezden pay dağıtım sisteminde yapılan değişiklikle gelirlerinin artırılması, il özel idarelerinin yapısında valinin konumunu da içerecek şekilde değişiklikler yapılması (Aydın ve Taş, 2011; Eryiğit, 2015; Dursun, 2007; İçişleri Bakanlığı, 2017, s.39-41; Zorluoğlu, 2011, s.10-15) gibi Kongre kararlarında eleştirilen bazı başlıklarda ilerleme kaydedilmiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’yla başlatılan devrim niteliğindeki yerel yönetimleri merkezi yönetim karşısında genel görevli kılacak ve yerindenliği hayata geçirecek girişim (Haktankaçmaz, 2011, s.84-85) ise, o dönemde devlet içindeki iktidar mücadelesi nedeniyle başarıya ulaşmamıştır.

Kongre’nin Türkiye’de yerel demokrasinin geliştirilmesi çalışmalarında belirleyici etkisinin yüksek olduğu bu dönemden sonra, 2010’dan itibaren çok sayıda yerel seçilmişin tutuklanması ve görevden uzaklaştırılmasının tetikleme ve sonrasında ardı ardına gelen izleme ziyaretleri, bildirimler, kararlar ve Kongre tarihinde ilk kez başvuru uygulamaları ilişkilerde gerilimli

bir sürece girilmiştir. Kongre'nin yerel demokrasinin güçlendirilmesine rehberlik anlamındaki etkisinin görece olarak azaldığı bu gerilimli sürecin ortaya çıkışında, ülkemizde Kongre'nin başından beri ısrarla eleştirdiği yerel seçilmişlerin görevden uzaklaştırılması uygulamasının sıklaşması, reform hızının yavaşlaması ve hatta yerel yönetimler alanında 2004-2005 yıllarındaki olumlu gelişmelerin aksi istikamette düzenlemelerin gerçekleştirilmesi kadar Kongre'nin bu gelişmeler karşısında benimsediği tutum da etkili olmuştur.

Kongre'nin başından beri Türkiye'de yerel demokrasiye bakışının odağında yer alan ve karşı tutumunu 2010'dan itibaren kademeli olarak sertleştirdiği Doğu ve Güneydoğu'daki yerel seçilmişlerin görevden uzaklaştırılması uygulaması zaman içinde ilişkilerde neredeyse tek belirleyici hale gelmiştir. Bununla birlikte Kongre'nin Türkiye'de yerel demokrasinin durumuna bakışının omurgasını oluşturan görüşlerin yer aldığı 29(1997) sayılı Tavsiye'nin dayanağı Rapor'da (Congress, 1997b, para.6) "İzleme Heyeti'nin, ülkenin Doğu ve Güneydoğusu'nda yaşayanların durumu ya da köylerin boşaltıldığı yahut belediye başkanı ve meclis üyelerinin taciz edildiği veya görevden alındığı iddialarının soruşturulmasına değil Türkiye'de yerel demokrasinin işleyişiyle ilgili genel konulara odaklanacağını" belirtilmiş olması dikkat çekicidir.

Söz konusu Rapor'da bu tercihin nedenine ilişkin olarak; "anılan konuların AİHM, İnsan Hakları Komiserliği, İşkencenin Önlenmesi Komitesi başta olmak üzere Avrupa Konseyi bünyesinde insan haklarının korunması amacıyla oluşturulmuş ihtisas kuruluşlarının görev alanında kalması ve bu tür iddiaların zaten bu kuruluşlarca incelenmekte olması" şeklinde yapılan açıklamanın bugün Kongre-Türkiye ilişkilerinde yaşanan tıkanıklığın aşılması bakımından yol gösterici olabileceği değerlendirilmektedir. Zira Kongre'nin zaman zaman kendisinin de göreve çağırıldığı insan haklarının korunması alanında uzmanlaşmış Konsey bünyesindeki kurumların bu konuda yapacağı çalışmaları öncelikle hem sorunun çözümüne yeni bir perspektif getirebilecek hem de Kongre'nin Türkiye'de yerel demokrasinin işleyişini aksatan diğer konulara daha fazla eğilebilmesine imkân sağlayabilecektir.

Türkiye'de yerel demokrasinin işleyişini aksatan sorunların en başında yerel seçilmişlerin idari kararlar görevden uzaklaştırılmasının geldiği tartışmasızdır ancak yegâne sorun bu değildir. Kongre kararlarında da belirtildiği üzere yerel yönetimlerde öz gelir azlığı, vatandaş katılımının yetersizliği, merkezi yönetimin görevden uzaklaştırma dışındaki diğer vesayet uygulamaları gibi pek çok sorun bugüne kadar görevden uzaklaştırma sorununun gölgesinde kalmış ve yeterli ilgiyi görememiştir. Dahası, 6360 sayılı Kanunla (On Dört İilde, 2012) gerçekleştirilen ölçek reformu ve 30 büyükşehirde il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) kurulması gibi Türkiye'de yerel yönetim sisteminde bir kırılmayı ve merkezileşme eğilimini işaret eden (Keleş ve Özgül, 2017, s.303-304) konularda Kongre henüz bir görüş dahi belirtememiştir.

Buna karşılık Türkiye tarafında da yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğine ilişkin asgari standartları belirleyen ve ülkemiz bakımından bazı çekincelerle yürürlüğe giren Özerklik Şartı'nın ötesinde Yılmaz (2018, s.670)'ın belirttiği gibi Şart'ın denetim mekanizmasının, bir diğer

deyişle Kongre'nin, ortaya koyduğu uygulama ilkelerinin dikkate alınması ve bu yönde çalışmalar yapılması yerel demokrasinin geliştirilmesi bakımından gereklidir.

Kaynakça

- Alptekin, H. ve İlhan, B. (2019). *5 Soru: Diyarbakır, Mardin, Van Büyükşehir Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması*, SETA, <https://www.setav.org/5-soru-diyarbakir-mardin-van-buyuksehir-belediye-baskanlarinin-gorevden-uzaklastirilmasi/> (Erişim tarihi: 14.05.2020).
- Avrupa Konseyi (2017). *Avrupa Konseyi'nin Bölgesel Demokrasiyle İçin Başvuru Çerçeve Belgesi*, <https://rm.coe.int/168.071.9195> (Erişim tarihi: 07.05.2020).
- Aydın, A. H. ve Taş, İ. E. (2011). Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetim Yasalarında Yerel Özerklik. Ahmet Kesik ve Hasan Canpolat (der.), *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm* içinde (29-51), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Belediye Kanunu (2005). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (Erişim tarihi: 03.06.2020).
- Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2008). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf> (Erişim tarihi: 02.06.2020).
- Committee of Ministers (1994). *CM/Resolution 94(3) relating to the Setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090.000.16804efe6c (Erişim tarihi: 30.05.2020).
- Congress (1995). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 12(1995) on Local Democracy in Romania*, <https://rm.coe.int/090.000.168071aa75> (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (1996). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Resolution 31(1996) on Guiding Principles for the Action of the Congress when Preparing Reports on Local and Regional Democracy in Member States and Applicant States*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090.000.1680719012> (Erişim tarihi: 23.05.2020).
- Congress(1997a). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 29(1997) on the State of Local and Regional Democracy in Turkey*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090.000.1680719b5b> (Erişim Tarihi: 24.12.2019).
- Congress (1997b). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CG(4)3 Report on the State of Local and Regional Democracy in Turkey – Part II*, https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090.000.16807198f3 (Erişim tarihi: 06.01.2019).
- Congress (1998a). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 45(1998) on the Situation of Local and Regional Self-Government in the Republic of Bulgaria*, https://rm.coe.int/090.000.1680719327#P4_24 (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (1998b). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CG(5)3 on Report on the situation of local and regional self-government in the Republic of Bulgaria-Part II*, https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090.000.1680718e1e (Erişim tarihi: 26.05.2020).
- Congress (2001). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CG/INST(8)27 Information Report on Local and Regional Democracy in Turkey – Follow up to Recommendation 29(1997)*, https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090.000.1680719d14 (Erişim tarihi: 10.05.2020).
- Congress (2002). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 110(2002) on Local and Regional Democracy in Moldova*, <https://rm.coe.int/090.000.1680719acb> (Erişim tarihi: 20.05.2020).

- Congress, (2005a). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 176(2005) on Local and Regional Democracy in Turkey*, https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090.000.168071a590 (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2005b). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CG(12)25 Local and Regional Democracy in Turkey-Part II*, https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090.000.1680719da4 (Erişim tarihi: 26.12.2019).
- Congress (2005c). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CPL(12)9 on Local Democracy in Moldova-Part II*, <https://rm.coe.int/168071936a> (Erişim tarihi: 26.05.2020).
- Congress (2005d). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 179(2005) on Local Democracy in Moldova*, <https://rm.coe.int/090.000.168071a450> (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2007). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 229(2007) on Local Democracy in Turkey*, <https://rm.coe.int/090.000.1680719b53> (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2008). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 258(2008) on Local democracy in Belgium: non-appointment by the Flemish authorities of three mayors: within a reasonable timeframe*, <https://rm.coe.int/090.000.168071ab5b> (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2010). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Bureau of the Congress(2010)-Declaration on elected representatives detained in Turkey*, <https://rm.coe.int/090.000.168071996b> (Erişim tarihi: 10.05.2020).
- Congress (2011a). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 301(2011) on Local and Regional Democracy in Turkey*, https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090.000.168071a62c (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2011b). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CG(20)6 on Local and Regional Democracy in Turkey*, https://rm.coe.int/168071a9f7#_ftnref15 (Erişim tarihi: 06.01.2019).
- Congress (2011c). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CG(21)14 on Local and Regional Democracy in Bulgaria*, https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090.000.1680718cc4 (Erişim tarihi: 26.05.2020).
- Congress (2011d). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 302(2011) on Local and Regional Democracy in Austria*, <https://rm.coe.int/090.000.1680719098> (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2012). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 320(2012) on Local Democracy in Germany* <https://rm.coe.int/090.000.168071a85b> (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2013a). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Declaration 1(2013) on The Situation of Local and Regional Politicians in Turkey*, <https://rm.coe.int/090.000.168071a851> (Erişim tarihi: 10.05.2020).
- Congress (2013b). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 336(2013) on Local and Regional Democracy in Spain*, <https://rm.coe.int/090.000.168071add5> (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2014a). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 355(2014) on the Situation of Leyla Güven and Other Local Elected Representatives in Detention in Turkey*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090.000.168071a40e> (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2014b). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CG(26)6 Final The situation of Leyla Güven and Other Local Elected Representatives in Detention in Turkey*, <https://search.coe.int/>

- congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090.000.16807196c9#_Toc383689306 (Erişim Tarihi: 02.06.2020).
- Congress (2014c). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Resolution 367(2014) on the Situation of Leyla Guven and Other Local Elected Representatives in Detention in Turkey*, https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090.000.16807196c9#_ftnref4 (Erişim tarihi: 04.05.2020).
- Congress (2014d). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 353(2014) on Local and Regional Democracy in the United Kingdom*, <https://rm.coe.int/090.000.1680719267> (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2017a). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 397(2017) on Fact-finding Mission on the Situation of Local Elected Representatives in Turkey*, <https://rm.coe.int/16806fbf0d> (Erişim tarihi: 09.01.2019).
- Congress (2017b). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CG32(2017)13final Fact-finding Mission on the Situation of Local Elected Representatives in Turkey*, <https://rm.coe.int/16806fbf0d> (Erişim tarihi: 02.06.2020).
- Congress (2017c). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Resolution 416(2017) on Fact-finding Mission on the Situation of Local Elected Representatives in Turkey*, <https://rm.coe.int/090.000.1680703e9a> (Erişim tarihi: 15.05.2020).
- Congress (2017d). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Resolution 420(2017) on Local Democracy in the Republic of Moldova: Clarification of the Conditions Surrounding the Suspension of the Mayor of Chişinău*, https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090.000.1680760bfe (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2018). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 411(2018) on Fact-finding Mission on the Situation of Local Elected Representatives in the Republic of Moldova Suspension of the General Mayor of Chişinău*, <https://rm.coe.int/090.000.168098add8> (Erişim tarihi: 20.05.2020).
- Congress (2020). *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Declarations of the Congress*, <https://www.coe.int/en/web/congress/declarations-of-the-congress> (Erişim tarihi: 16.05.2020).
- Council of Europe (1985). *European Charter of Local Self-Government*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090.000.168007a088> (Erişim tarihi: 02.06.2020).
- Council of Europe (2015). *The Congress of Local and Regional Authorities of The Council of Europe*, <https://rm.coe.int/1680719f4d> (Erişim tarihi: 08.05.2020).
- Council of Europe (2018). *Rules and Procedures of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe*, <https://rm.coe.int/rules-and-procedures-of-the-congress-of-local-and-regional-authorities/16809208a9> (Erişim tarihi: 06.05.2020).
- Council of Europe (2019a), *News 2019-Congress Carried out a Monitoring Visit to Turkey*, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/congress-to-carry-out-a-monitoring-visit-to-turkey> (Erişim tarihi: 16.05.2020).
- Council of Europe (2019b). *News 2019-Second Part of the Monitoring Visit to Turkey*, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/the-congress-carries-out-the-second-part-of-the-monitoring-visit-to-turkey> (Erişim tarihi: 16.05.2020).
- Council of Europe (2020a). *Origins and History*, [https://www.coe.int/en/web/congress//origins-and-history#\[%22.988.6548%22:\[0\],%22.988.6575%22:\[0\],%22.988.6634%22:\[0\],%25.039.9899%22:\[0\]\]](https://www.coe.int/en/web/congress//origins-and-history#[%22.988.6548%22:[0],%22.988.6575%22:[0],%22.988.6634%22:[0],%25.039.9899%22:[0]]) (Erişim tarihi: 16.05.2020).

- Council of Europe (2020b). *Political Groups*, <http://www.congress-political-groups.eu/en/> (Erişim tarihi: 09.05.2020).
- Council of Europe (2020c). *Nurhayat Altun, Member of the Congress*, <https://www.coe.int/en/web/congress/bureau> (Erişim tarihi: 15.05.2020).
- Council of Europe (2020d). *News 2020-Turkey: Monitoring Committee Examines the Application of the European Charter of Local Self-Government*, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/turkey-monitoring-committee-examines-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-government> (Erişim tarihi: 29.05.2020).
- Dursun, H. (2007). Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış. *TBB Dergisi*, Sayı 70, ss.359-426.
- Erbay, Y. ve Keleş, R. (2013). Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 22, Sayı 1, ss.23-39.
- Eryiğit, B. H. (2015). Belediyelerin Vesayet Denetimine Farklı Bir Bakış. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 8, ss.226-235.
- Gözler, K. (2019). Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransadan mı İktibas Edilmiştir? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1-2, s.1-24.
- haberturk.com (2010). *Aytaç Durak görevden alındı*. 28 Mart 2010, <https://www.haberturk.com/yasam/haber/503772-aytac-durak-gorevden-alindi> (Erişim tarihi: 03.06.2020)
- Haktankaçmaz, M. İ. (2011). Türkiye'nin Reform Deneyimi Işığında Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi. Ahmet Kesik ve Hasan Canpolat (der.), *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm* içinde (69-93) Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2012). Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Nedir, Ne Değildir?. *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 768, ss.39-52.
- Işıkcı, Y. M. (2018). Avrupa Birliği'nde Bölge Yönetimleri: İki Örnek ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 28, ss.202-236. DOI:10.14520/adyusbd.311094
- İçişleri Bakanlığı (2017). *Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. http://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2017_m-_gnl_faal_rpr-201.809.04082437.pdf (Erişim tarihi: 04.06.2020).
- İçişleri Bakanlığı (2020). İçişleri Bakanlığında 'İmamoglu'na soruşturma' haberine ilişkin açıklama. *Anadolu Ajansı*, 18 Mayıs 2020, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/icisleri-bakanligindan-imamoglun-sorusturma-haberine-iliskin-aciklama/1845703> (Erişim tarihi: 26.05.2020).
- Keleş, R. (1995). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 6, 1995, ss.3-19.
- Keleş, R. (1996). Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye. *Uluslararası Konferans*, Ankara, TBD-KAV Yayını'dan aktaran Abdullah Çelik (2005). Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 14, ss.145-159.
- Keleş, R. (2010). Avrupa'ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, Nihat Falay vd. (der.), *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, İkinci Baskı içinde (20-29), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Keleş, R. (2011). Ulusal Birimlerin Özerkliği Üzerine. Ahmet Kesik ve Hasan Canpolat (der.), *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm*, Birinci Baskı içinde (1-16), Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Keleş, R. ve Erbay, E. (1999). Avrupa Konseyi’nin Bölge Olgusuna Bakışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı 4, ss.3-29.
- Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına “Kayyım” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 72, Say 2, ss.299-313. DOI:10.1501/SBFder_000.000.2446
- Köşger, Y. S. ve Haktankaçmaz, M. İ. (2011). Avrupa Konseyi Tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 146, ss.50-53.
- On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf> (Erişim tarihi: 03.06.2020).
- Öncü, A. S. ve Cevizliler, E. (2013). Avrupa Bütünleşmesi İçin Önemli Bir Adım: “Avrupa Konseyi” ve Türkiye’nin Konseye Üyeliği Meselesi. *Gazi-Akademik Bakış*, Cilt 7, Sayı 13, ss.15-44.
- Sertesin, S. (2011). Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Nasıl Tartışılmalı?. *TEPAV Politika Notu*, http://www.tepav.org.tr/upload/files/131.944.0032-9.Yerel_Yonetim_Reformu_Kapsaminda_Yerel_Yonetimlerin_Idari_Ozerkligi_Nasil_Tartisilmali.pdf (Erişim tarihi: 01.06.2020).
- Sobacı, M. Z. (2015). *Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Uyumu: Özerklik Miti*. SETA, Sayı 120, http://file.setav.org/Files/Pdf/201.504.03121644_turkiyenin-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti%E2%80%99na-uyumu-ozerklik-miti-pdf.pdf (Erişim tarihi: 12.01.2019).
- TBMM (2020a). *Belediye Kanunu Tasarısı*. <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf> (Erişim tarihi: 15.05.2020).
- TBMM (2020b). *İl Özel İdaresi Hakkında 24.6.2004 tarihli ve 5197 sayılı Kanun ve Anayasanın 89 ve 104 üncü Maddeleri Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi*. <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0856.pdf> (Erişim tarihi: 15.05.2020).
- Toksöz, F. ve Gezici, F. (2014). *Türkiye’de Bölgesel Yönetim-Bir Model Önerisi*. İstanbul: TESEV Yayınları, https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_Turkiyede_Bolgesel_Yonetim_Bir_Model_Onerisi.pdf (Erişim tarihi: 06.05.2020).
- Yeter, E. (1996). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 1, ss.3-13.
- Yıldırım, B. (2017). Görevden Uzaklaştırılan 106 Belediye Başkanı Var. *memurlar.net*, 11 Aralık 2017, <https://www.memurlar.net/haber/714181/gorevden-uzaklastirilan-106-belediye-baskani-var.html> (Erişim tarihi: 03.06.2020).
- Yılmaz, Z. (2018). *Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı Işığında Türkiye’de Yerel Özerklik Hakkı* (Doktora tezi, Galatasaray Üniversitesi), <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp> (Erişim tarihi: 19.10.2020).
- Yontar İ. G. ve Özer, Y.E. (2018). Yerel Demokrasinin Kalite Göstergesi Olarak İdari ve Mali Özerklik. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt 10, Sayı 2, ss.99-110.
- Zorluoğlu, M. (2011). *Local Authorities in Turkey*. Local Administration Reform in Turkey (LAR II) Project kapsamında İçişleri Bakanlığı-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını.

Local Democracy in Turkey in the Decisions of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe: Challenges and Suggestions

Mehmet İlker HAKTANKAÇMAZ**

One of the aims of the Council of Europe (the Council) Turkey is the founding member of it, is to strengthening local and regional self-government as it is perceived a main component of peace and stability in Europe. The Congress of Local and Regional Authorities (the Congress) as one of the advisory bodies of the Council, is mainly responsible for strengthening of local and regional self-government in member states and undertakes various works and prepares reference texts to realize this aim. The Congress is made up of two chambers: the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions. It has 324 full and 324 substitute members, all appointed by member states according to specific rules to this issue. The European Charter of Local Self-Government (the Charter) is the most well-known and binding text among these which aims at guarantying self-government at local level whereas the Reference Framework for Regional Democracy is a non-binding text prepared by the Congress to guide the governments to improve democracy at regional level. In this frame, the Congress conducts regular general country-by-country monitoring exercises to evaluate the application of the Charter or can carry out urgent fact-finding missions to look into cases of concern, which makes the Congress unique among the similar institutions working in this field. For this purpose, following the official visits to the member state to be monitored, a report is prepared including findings of the monitoring delegation and finally a recommendation is made on the basis of the report, which draws general appearance of local and regional governmental system and gives necessary amendments to be made for improving the system or eliminating the issues which constitutes a threat for effective functioning of local and regional self-government. Numerous legislative reforms have been set in motion by member states on the basis of the findings of these monitoring activities (Council of Europe, 2015, s.6-8; Haktankaçmaz, 2012, s.39-44).

Turkey, as a member of the Council and a signatory of the Charter, has been subjected to these monitoring activities by the Congress. To date, many local governmental reforms have been realized in Turkey, one of the aim of them have been increasing harmonization of the Turkish

** Turkish Ministry of Interior, Ankara, E-mail: ilker63@gmail.com

local government system with the Charter. The monitoring reports and recommendations of the Congress on Turkish local government system have led Turkish local government reform efforts. In this respect, the aim of this Paper, by analysing the monitoring reports, the recommendations and other decisions made about Turkey by Congress, is to; reveal the perception of the Congress about local democracy in Turkey, determine problematic areas which hinder effective functioning of local self-government in Turkey and make suggestions to increase effectiveness of the Congress in leading Turkey's efforts for improving democracy at local level, comparatively with that of the ones on other member states. This is specifically important in such a period when the practice of replacement of mayors who were claimed to be affiliated with terrorist activities with "caretaker (kayyum)" has been intensified and this refreshed the argument about the content of local self-government in Turkey.

Up to date, seven monitoring exercises, three of them were in the form of fact-finding mission, were carried out about Turkey (Congress, 1997a; Congress, 2005a; Congress, 2007; Congress, 2011a; Congress, 2014a; Congress, 2017a), with this figure she is the second most often monitored country among all member states. When the documents prepared after these monitoring exercises were analysed, besides many others, the core issue, since the first monitoring in 1997, has been; the central supervision over local governments and, in this context, suspension of elected representatives of local governments mainly in east and southeast of Turkey by central government due to the article 127 of the Constitution. The Congress has always been decisive against central government interference to the issues which are according to the Charter considered in the sphere of the local governments in all member states. Removal of local elected representatives from office on the basis of administrative decision is the most extreme practice of central government interference. Since Turkey became the party of the Charter, many waves of reform on local government system have been exercised and various legislative amendments have been made. The most comprehensive and recent reform wave was the one intensified in 2004-2005 with the AKP Government. This recent reform wave specifically aimed at increasing compatibility of local government system with international norms, especially with the Charter (TBMM, 2020a; TBMM, 2020b). Though improvements on many issues criticised in the Congress recommendations were made, prohibitions for local assemblies on taking political decisions and usage of languages other than Turkish in the provision of local services which have been the other most repetitive issues of the recommendations besides the authority of central government on the suspension of office remained untouched. Since these untouched issues were seen as the essence of the Congress mission which can be formulated as "playing a role in the solution of the terror problem in the Southeast of Turkey", starting from the 2010, the relations between Congress and Turkey began to deteriorate.

In this context, this Paper argues that; local governments in Turkey are administratively decentralized institutions not independent or politically decentralized units (Erbay ve Keleş, 2013, s.26; Keleş, 2011, s.10). But, since the concept of self-government is argued as if it means political autonomy in Turkey and the "democratic self-government" rhetoric of the pro-Kurdish "Peoples' Democratic Party" which contains elements not related to the Charter, undermines

the legitimacy of the Charter and the Congress in the eye of Turkish people (Sobacı, 2015, s.28; Yontar ve Özer, 2018, s.99). Furthermore, devotion of the Congress to the issue of removal of local elected representatives in the eastern and south eastern parts of Turkey causes underestimation of the progress achieved in Turkish local democracy and ignorance of other issues which hinders effective functioning of local democracy in Turkey by the Congress.

Rekabetçi Otoriter Rejimlerde Ulusal Seçimlerin ve Ulusal Siyasetin Önemi: Meksika'dan PAN Örneği

The Importance of Subnational Elections and Subnational Politics in Competitive Authoritarian Regimes: The Case of PAN from Mexico

Mustafa Cem OĞUZ* 

Öz

Rekabetçi otoriter rejimlerden çıkışta en etkili stratejilerden biri “seçim ittifaklarıdır”. Fakat seçim ittifaklarına göre uzun vadede sonuç alınan bir strateji daha vardır, o da ulusal siyaseti demokratikleştirmektir. Buna göre muhalefet ulusal seçimlerde elde ettiği yönetsel birimi (eyalet veya belediye) demokratikleştirir ve de buralarda başarılı bir performans sergilerse bu başarı çevre birimlere de yayılma eğilimi gösterecektir. Ortaya çıkan bu demokratik anklavlar nihai noktada ulusal siyaseti de dönüştürecek ve otoriter rejime son verecektir. Çalışmada bu strateji Meksika'dan PAN örneği üzerinden incelenecektir. Yetmiş yıllık PRI iktidarına 2000 yılında son veren PAN diğer muhalefet partilerinin aksine stratejisini ulusal siyaset üzerinden kurmuş ve yaklaşık on iki yıllık bir sürede iktidarı elde etmiştir. PAN'ın zaferinin nedenlerine eğilen çalışmanın bulguları şu şekildedir; PAN ulusal yönetsel birimleri elde ederek, ulusal düzeyde tanınırlık kazanmış ve eş zamanda maddi kaynaklara erişmiştir; yönettiği birimlerde sivil ve siyasal özgürlükleri güçlendirmiş ve demokratik anklavlar yaratmıştır; seçmenin siyasal davranışını dönüştürmüş ve “katılımcı yurttaşlık” kültürünü güçlendirmiştir; ve son olarak eyalet parlamentolarının kurumsallaşmasını sağlamış ve böylece ülkede yasama-yürütme ilişkilerine demokratik bir model sunmuştur.

Anahtar Kelimeler: Ulusal Siyaset, Demokratik Anklavlar, Rekabetçi Otoriter Rejimler, PRI, PAN

Abstract

One of the most effective strategies to exit from competitive authoritarian regimes is “electoral alliances”. However, there is one more long-term strategy than electoral alliances, which is to democratize sub-national politics. According to this strategy, if the opposition democratizes the administrative unit (states or municipalities) that it gained in sub-national elections and performs successfully in these, this success will tend to spread to the peripheral units. These emerging democratic enclaves will ultimately transform national politics and put an end to authoritarianism. In the study, this strategy will be examined through the case of PAN from Mexico. PAN, which ended the seventy-year-old PRI rule in 2000, unlike other opposition parties, established its strategy on sub-national politics and gained Power in about twelve years. The findings of the study focusing on the reasons for PAN's victory are as follows:

* Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, E-posta: mcoguz@ohu.edu.tr; Orcid: 0000-0003-3968-350X

PAN gained national recognition by gaining subnational administrative units and simultaneously accessed financial resources; strengthened civil and political freedoms and created democratic enclaves in the units it ruled; transformed the political behavior of the electorate and strengthened the culture of “participatory citizenship”; and finally, it institutionalized the state parliaments and thus presented a democratic model of legislative-executive relations in the country.

Keywords: Subnational Politics, Democratic Enclaves, Competitive Authoritarian Regimes, PRI, PAN

1. Giriş

Neoliberal birikim rejimi kaynaklı yapısal krizlere verilen tepkilerden biri olan popülizm, siyasal alanı ahlakileştirip, tarafları düşmanlaştırdığı gibi siyasal sistemi de tamamen dönüştürmekte ve demokrasiyi erozyona uğratmaktadır. Popülist otokrat liderler, kendilerini halkın gerçek temsilcileri, muhalefeti de yozlaşmış elitler olarak gördükleri için iktidarın el değişimi gibi demokrasinin en temel kurallarını bile reddedebilmektedirler. Bu tip lider ve partilerin son yirmi yılda yaygınlık kazanması ile yeni bir siyasal sistemden de bahsedilir olmuştur. Seçimlerin özgür ama adil olmayan bir şekilde yapıldığı, seçimlerde muhalefetin son derece dezavantajlı olduğu ve de hak ve hürriyetlerin sınırlandırıldığı bu tip rejimlere Rekabetçi Otoriter Rejim adı verilmektedir (Levitsky & Way, 2010). Sandığın varlığına rağmen iktidarın el değiştirmesinin son derece zor olduğu bu rejimlerin nasıl demokratikleşebilecekleri günümüzde akademinin en yoğun tartışma konularından biridir. Bazı gözlemciler muhalefetin “seçim ittifaklarını” (Wahman, 2013; Donno, 2013), bazıları “ekonomik krizleri” (Treisman, 2015), bazıları da “yönetici elitlerin partiden ayrılmasını” (Magaloni, 2006; Van De Walle, 2006) demokratikleşme sürecinde etkili görmektedirler. Bu tespitlerin her birinin doğrulandığı birçok örnek vaka bulunmaktadır. Biz ise çalışmamızda literatürde çok fazla değinilmeyen farklı bir çıkış stratejisini tartışacağız: “ulusaltı siyasetten başlayan demokratikleşme”. Rekabetçi Otoriter Rejimler, otoriter rejimlerden farklı olarak uluslararası toplumun düşüncelerini dikkate almakta ve asgari bir demokratik seviyeyi sürdürmeye çalışmaktadır. Bu nedenle de bu tip rejimlerde hala ulusaltı¹ yönetsel birimlerin (eyalet ve belediye) özerkliklerine karşı bir tolerans bulunmaktadır. Muhalefet ulusal düzeyde iktidarı elde edemeyecek olsa da ulusaltı yönetsel birimleri elde edebilmekte ve yönetebilmektedir. Çalışma, bu noktada ulusaltı yönetsel birimleri elde eden muhalefetin, buradaki performansı ile ulusal düzeydeki rekabet alanını adil hale getirebileceği ve nihai noktada da iktidarı kazanabileceği iddiasını dile getirmektedir. Çalışma bu iddiasını ise Meksika’da 70 yıllık (1929-1970) PRI iktidarına son veren PAN’ı inceleyerek kanıtlayacaktır. PAN 1988 yılında elde ettiği Baja California eyaletinden sonra sahip olduğu eyalet ve belediye sayılarını düzenli bir şekilde artırırken, buna paralel şekilde federal düzeyde aldığı oy oranlarını artırmış ve 1997 yılında ulusal parlamentoyu, 2000 yılında da başkanlığı elde etmiştir. Makalede bu süreç ele alınacak ve ulusaltındaki kazanımların, ulusal düzeye nasıl taşındığı irdelenecektir. PAN’ın zafer stratejisinin

1 Ulusaltı Yönetim kavramı hem ikinci hem de üçüncü seviye yönetsel birimleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu çalışmada da kavram eyalet ve belediye yönetimlerini içine alan bir çatı kavram olarak kullanılacaktır. Bu konuda Bkz: <https://blogs.worldbank.org/governance/what-are-we-talking-about-when-we-talk-about-subnational-governments> (Erişim: 08/2020)

anlaşılması, Rekabetçi Otoriter rejimlerdeki demokratik ulusal yönetimler için de bir yol önerisi sunacaktır.

Çalışmada ikincil kaynaklardan elde edilen nitel veriler kullanılacak ve deskriptif metot benimsenecektir. Öncelikle bir literatür incelemesi yapılarak, Rekabetçi Otoriter Rejimlerde ulusal siyasetin konumu değerlendirilecek ve buradan hipotezler çıkarılacaktır. İkinci bölümde genel bir Meksika siyaseti ve PRI tarihi verilip, Meksika'nın 1980'lerden sonra Rekabetçi Otoriter rejim olduğu iddiası ortaya konulacaktır. Son iki bölümde ise PAN'ın ortaya çıkışı ve ulusal yönetsel birimlerden iktidara ilerlemesi ele alınırken, birinci bölümdeki hipotezlerin Meksika örneğinde doğrulandığı gösterilecektir.

2. Rekabetçi Otoriter Rejimler ve Ulusal Siyaset

Rekabetçi Otoriter rejimlerde muhalefetin ulusal seçimlerdeki performansı önemlidir. Buradaki kazanımların pek çok veçheden ülkeyi demokrasi rotasına sokacağı varsayımı son yirmi yılda birçok örnekle doğrulanmıştır. Meksika (Lucardi, 2016), Sırbistan (De Krnjevic, 2001) ve Venezuela (Cannon, 2014) gibi otoriter rejimlerde, muhalefetin gelişimi ulusal seçimlerdeki başarı ve buralarda sergilemiş oldukları iyi yönetim ile mümkün olmuştur. Bunun yanında otoriter rejim sayılmasa dahi hâkim parti sisteminin² hüküm sürdüğü Güney Afrika'da da son dönemlerde muhalefet, yerel yönetimlerde göstermiş olduğu performans ile toplumsal desteğini artırmıştır (Farole, 2020). Bu örnekler yerel yönetimlerin sadece temel hizmetlerin vatandaşlara ulaştırıldığı yerler olmadığını, fakat ülkenin demokratikleşmesinde de hayati bir rol üstlenebildiklerini göstermektedir.

Hâkim veya hegemonik parti sistemlerinde bir siyasi parti istikrarlı bir şekilde girdiği her seçimi kazanması nedeniyle zamanla tüm kamu kaynaklarının kontrolünü ve buna istinaden de sermaye çevrelerinin desteğini kazanır. Bu durum da ister istemez, rekabet alanının dengesini bozar ve muhalefetin iktidar olma imkanını asgariye indirir. Ancak yine de bu tip ülkelerde zaman zaman iktidar el de değiştirmektedir. Bu başarılı örneklerin nedenleri üzerinde duran çalışmalar genellikle iki hipotez ortaya sürmüştür. Bunlara göre ya "iktidar koalisyonunun dağılması" (Van De Walle, 2006; Magaloni, 2006) ya da "muhalefetin seçim ittifaklarına gitmesi" (Wahman, 2013; Donno, 2013) nedeniyle hâkim parti sistemi olan ülkelerde iktidar el değiştirmektedir. Bu iki yaklaşım da daha çok oyun teorisi içinden hareket etmekte ve seçim stratejileri üzerine yoğunlaşmaktadır. Fakat seçim gününe odaklanan bu yaklaşımların yanında muhalefetin ulusal yönetimlerdeki performansının da iktidarın el değiştirmesinde etkili olduğunu iddia eden çalışmalar giderek artmaktadır (Lucardi, 2016).

2 Hâkim Parti Sistemi: Bu politik sistemde muhalefetin örgütlenmesinde ve seçimlere girmesinde herhangi bir resmi ya da gayri resmi engel olmamakla birlikte, seçimlerden hep aynı parti galip çıkmakta ve siyasal sisteme hâkim olmaktadır. Tek Parti Sisteminden farklı olarak, muhalefetin meşru görüldüğü ve anayasal haklara sahip olduğu bu sistemin temelinde iktidar partisinin ardıl seçimlerde sandıktan başarılı çıkması vardır. Sartori'ye (2005: 177) göre bir siyasal sistemin Hâkim Parti sistemi olarak adlandırılabilmesi için iki temel şart vardır: en az üç ardıl seçimden galip çıkması ve bu seçimlerde muhalefetin karşısında net bir üstünlük sağlaması. Hindistan Kongre Partisi, Japonya'daki Liberal Demokrat Parti ve Afrika Ulusal Kongre Partisi bu parti modelinin en tipik örnekleridir.

Hegemonik partilerin uzun süren başarılarının ardında ülkedeki elitler için yarattıkları çekim merkezi etkisi yadsınmaz. Kamu kaynaklarının mutlak hâkimi olan parti, tüm sermaye gruplarını kendisine çeker ve güçlendikçe koalisyonunu genişletir. Yine bürokrasi ve yargı da uzun süren iktidar ömrü neticesinde giderek iktidar partisi ile daha yakın bir ilişki içine girmeye başlar ve ona karşı tarafsızlığını yitirir. Fakat ekonomik kriz anları bu koalisyonlar için yıkıcı momentlerdir. Bu zamanlarda elitler, iktidarın çözülme sürecine girdiğine inanarak, başka alternatifler aramaya başlarlar; ayrıca kötü gidişatın nedeni olarak parti içindeki diğer grupları suçlar ve parti yönetimine artan eleştirilerde bulunurlar (Magaloni, 2006). Elitlerin bu kopuşu ya yeni bir partinin doğuşuna ya da muhalefet partilerinin gücünün ve tabanının artışına neden olur. Bu durum ayrıca yargı ve bürokrasi üzerinde de kendisini hissettirir ve bu kurumlar iktidardan özerkleşmeye başlarlar. Gücün bu vektörel değişimini, Van de Walle (2006) bir “Tipping Game”e (Taşma/Devrilme Oyunu) benzetir ve hegemonik partilerin bu birikimsel sürecin sonunda iktidarı kaybettiklerini iddia eder.

Hegemonik partilere karşı muhalefetin zafer kazanmasına dair getirilen bir diğer açıklama da, muhalefetin “seçim ittifakları”dır (Wahman, 2013; Donno, 2013). Son dönemdeki birçok başarılı örnekte karşımıza çıkan bu olguda, muhalefet tüm farklılıklarını bir kenara koyarak bir ittifaka gitmekte ve bu da yılgın seçmenler nezdinde başarıya dönük bir umut uyandırmaktadır. Aynı zamanda bürokrasi ve yargı da bu başarı ihtimaline karşı iktidardan özerkleşme gayretine girmektedir. Muhalefet ittifakı da sandık güvenliğini daha iyi sağlayarak iktidarın el değişimini mümkün kılmaktadır.

Hâkim literatür rekabetçi otoriter sistemlerden çıkışta bu iki yol üzerinde yoğunlaşırken, muhalefetin ulusaltı siyasetteki başarısının bir çıkış yolu sunacağına inanmamaktadır. Bunda da haklı oldukları birçok veçhe vardır. Zira özellikle rekabetçi otoriter rejimlerde iktidar tüm kamusal kaynakları elinde tuttuğu için muhalefetin yerel seçimlerde başarılı olabilecek kadar örgütlenmesi dahi mümkün değildir. Velev ki, bunu başardı bu sefer de iktidar finansal olarak o idari birimi boğacak ve iş yapamaz hale getirecektir. Bu nedenle çıkış literatürü tabandan/yerelden örgütlenerek zaman içinde gelişen bir muhalefetin başarılı olacağına ihtimal vermemekte, seçim dönemi gelişecek ani aktör merkezi etkilere odaklanmaktadır (Van De Walle, 2006). Ama son dönemde bu literatürün karşısında konumlanan ve muhalefetin yerelde elde ettiği zaferlerin onlar için bir sıçrama tahtası vazifesi görebileceğini ve böylelikle otoriter rejimin zayıflayacağını iddia eden çalışmalar da ortaya çıkmıştır (Shirk, 2005; Hiskey, J. T., & Bowler, S. 2005; Lucardi, 2016; Freeman, 2018).

Rekabetçi otoriter sistemlerde seçmenler uzun süredir aynı parti tarafından yönetildikleri için muhalefetin hükümette nasıl bir performans göstereceğine dair bilgisizdir. Muhalefetin bu engeli aşmasında en önemli hamle ulusaltı yönetimlerde başarı elde etmesidir. Bunun için de önce bir bölgede yerel seçimi kazanmalı, buradaki başarılı yönetimi ile daha fazla ulusaltı yönetimi elde etmeli ve böylece seçmen tabanını genişleterek iktidara yürümelidir. Bu tip rejimlerde muhalefet klientalist (kayırmacılık) ilişkilerin görece daha az olduğu ve siyasal gözetimin de zayıf olduğu büyükşehirlerde, biraz da demografik yapının çeşitliliği sayesinde daha rahat yerel seçim

kazanabilmektedir. Büyükşehirdeki başarılı yerel yönetim deneyimi, zamanla kırsaldaki seçmeni de dönüştürmekte ve bu dönüşüm ulusal seçime de etkide bulunmaktadır (Fox, 1994).

Ulusal yönetimler halkın hizmetleri en yakından gözlemleyebildiği, deneyimlediği yerlerdir. Bu nedenle de buradaki başarı ya da başarısızlık siyasal aktörler için yaşamsal niteliktedir. İktidarın yıllardır süren hakimiyeti onun kadrolarında bir doyum yarattığı ve de nispeten denetimsiz bir yönetim icra ettikleri için bu basamaklarda “yolsuzluk” sık görülebilmektedir. Bu noktada muhalefet başarılı bir yönetim sergileyebildiği ve de hizmetleri etkin ve adil bir şekilde yurttaşlara sunabildiği takdirde güçlü bir alternatif haline gelecektir.

Yerelde belediye hizmetlerinin adil ve etkin sunulması, partinin o seçim çevresinde daha da güçlenmesine neden olmaktadır. Aynı zamanda muhalefetin bir yerel birimdeki performansının diğer yerel birimlerde de oy oranını artırdığı görülmektedir (Farole, 2020). Ancak bu durum, rejimin ve siyasal sistemin niteliği ile de koşullanmaktadır. Eğer siyasal sistem âdem-i merkezîyse ve yerel birimlerin idari ve mali özerkliğine saygı duyuluyorsa bu ülkelerde muhalefetin başarılı yerel yönetim performansı kısa vadede oy artışına, uzun vadede ise iktidarın el değişimine neden olmaktadır. Ancak tersi söz konusuysa, bu sonucu elde etmek mümkün görünmemektedir.

Ulusal idari birimlerin muhalefetin kontrolüne geçmesinin seçimlerin güvenilirliği üzerinde de önemli etkileri olacaktır. Zira muhalefetin yönettiği bu seçim bölgelerinde hile, seçmen kaydında usulsüzlük, sandık mahremiyeti ihlali, seçmen üzerinde baskı kurma ve yahut oy satın alma gibi eylemler icra edilecektir (Fox, 1994, s. 106). Yerelde başlayan bu dönüşüm hem diğer eyaletlerin seçimlerini hem de ulusal seçimleri etkileyecek ve yurttaşların seçim güvenliğine dönük hassasiyetlerini artıracaktır.

Neticede diyebiliriz ki, muhalefetin hegemonik partiye karşı ulusal yönetsel birimleri kazanması üç noktada avantaj sağlamaktadır; kaynaklara erişim, seçmen nezdinde görünürlük ve de yönetimde deneyim (Lucardi, 2016). Kaynaklar açısından bakıldığında bunun en net ifadesi “sosyal yardım dağıtımıdır”, zira ulusal idari birimler sosyal yardımların dağıtılması konusunda yetkilidirler ve bu kaynaklar, seçmenle klientalist bir ilişki kurulmasını mümkün kılmaktadırlar (Albertus, 2015). Muhalefet bu başarı ve arkasından gelen yönetsel performansı ile Rekabetçi Otoriter sistemlerde sık görülen medyanın muhalefete karşı ambargosunu da kırmakta ve seçmen nezdinde tanınırlığını artırmaktadır. Son olarak ulusal birimdeki performansı ile seçmenin ön yargılarını da kırmaktadır. Öyle ki, uzun yıllardır hegemonik parti tarafından yönetilen halk, biraz da bu partinin propagandası ile muhalefetin başarılı bir yönetim performansı sergileyemeyeceğine inanmaktadır. Bu nedenle muhalefet bu birimleri elde ederek, bu güçlü ön yargıları kırmak için de bir fırsat elde etmektedir.

3. Meksika'da PRI İktidarı

1910-1920 yılları arasında gerçekleşen Meksika Devrimi³, 1917 yılında yeni bir anayasa ile tamamlansa da ülke istikrara kavuşamadı. Devam eden iç savaş ve hizipler arasındaki gerilimlerden sonra devrimci generaller, iktidar mücadelesine son vermek ve devrimi konsolide edebilmek için 1929 yılında Kurumsal Devrimci Parti'yi – *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) kurdular. Kurucu lider Calles döneminde parti elit kadrolar tarafından yönetilip, çalışan sınıfların ve köylülerin talepleri bastırılırken, 1934 yılında iktidara gelen Cardenas ile parti kabuk değiştirdi. Devrimin eşitlikçi ve yeniden dağıtımcı mirasını ön plana çıkaran Cardenas sol popülist bir ideolojiyi benimsedi ve partiyi de korporatist bir örgütlenme ile yeniden inşa etti (Weston, 1983, s. 384). Halk, işçi ve köylü sektörleri üzerinden yükselen parti örgütü bu yapısı ile zamanla devletle özdeşleşti. Devlet imkanları ve korporatist örgütlenmesi ile Parti, 1929 yılından itibaren girdiği 12 başkanlık seçimini de ortalama yüzde seksen gibi bir oy oranı ile kazandı (Nohlen, 2005, s. 453). Parlametonun alt kanadı için yapılan 11 seçimde ise 1997 yılında kadar parlametonun çoğunluğunu elde etti. 1964 yılından itibaren yapılan senato seçimlerinden de

3 Modern Meksika'nın doğumu ve Kurumsal Devrimci Parti'nin (PRI) ortaya çıkışı arasında yakın bir ilişki vardır. Ülke 1824 yılındaki ilk anayasası ile İspanya'dan ayrılıp, bir cumhuriyet olarak doğmuştur. Fakat 1857 yılında yeni bir anayasa yapılarak, siyasal sistem üzerindeki Katolik Kilisesi'nin etkisi kırılınca, muhafazakar güçler Avrupa monarşilerinden destek isteyip, ülkenin Katolik bir hanedan tarafından yönetilmesini talep etmişlerdir. İçerideki muhafazakarların desteğini alan Katolik Fransa, bunun üzerine Meksika hükümetine savaş açmış ve 1863 yılında Meksika Cumhuriyeti'ni yıkarak II. Meksika İmparatorluğunu kurmuştur. 1863-1867 yıllarında Habsburglu bir monark tarafından yönetilen ülkede anayasa fiilen uygulanmamıştır. 1867 yılında Liberaller monarşiyi yıkıp, Cumhuriyeti yeniden kurduklarında, anayasa tekrar yürürlüğe girmiş, fakat bu sefer de başkanın görev süresine dair belirsizlikler nedeniyle rejim krizi doğmuştur. Kriz General Porfirio Diaz'ın 1876 yılında yönetime el koyması ile sona ermiştir. Ancak Porfirio Diaz kısa sürede anayasayı tamamen askıya alarak, ülkeyi 1911 yılına kadar tek başına yönetmiştir. Meksika Devrimi Porfirio'nun bu 36 yıllık otokrasisine son verme ve demokratik sisteme yeniden geçme mücadelesinin adıdır. Fakat devrim bir anda gerçekleşmemiş ve 1911'den, 1920'ye kadar sürecek iç çatışmaların sonucunda yerleşebilmiştir.

Porfirio sonrasında yaşanan iç savaşın temel nedeni merkezileşme ve toprak reformu meseleleriydi. Porfirio'nun devrilmesinde önemli rol oynayan Zapata, Liberal Madero ve sonrasında iktidar olan Huerta hükümetinden toprak reformu istiyor ve başkentin ülke üzerindeki kontrolünün sınırlı olmasını bekliyordu. Keza kuzeyde örgütlenen Pancho Villa da benzer talepleri savunuyordu. Fakat Huerta bu talepleri reddedip, kongreyi de kapatarak otokrasiyi geçince devrim ateşi yeniden canlandı. Bu sefer Villa ve Zapata'nın yanında üçüncü bir güç olarak Anayasacı, liberal Carranza da vardı. Bu üçlü ittifak 1914 yılında Huerta'yı devirerek, demokrasiyi yeniden inşa etti fakat Carranza diğer iki müttefikinin ademi merkezileşme ve toprak reformu taleplerine sırtını dönerek, iktidarı tek başına eline aldı. Carranza 1917 yılında Meksika'nın şimdiki anayasasını yürürlüğe sokarak Cumhuriyeti tekrar kurdu ve bundan sonraki iki yıl içinde hem Pancho'yu hem de Zapata'yı tasfiye etti. Cumhuriyet federalist bir sistemle ve burjuva değerleri üzerinden yeniden doğsa da devrimin eşitlik talepleri gerçekleşmemiş ve Zapata'nın takipçileri büyük bir hayal kırıklığı yaşamıştı. 1920 yılına gelindiğinde Carranza'nın ABD desteği ile bir otokrazi kuracağı söylentisi, eski generallerinden biri olan Obregon'un, Zapata taraftarlarının yanına geçmesine neden oldu. Obregon 1920 yılında Carranza'yı devirerek, başkan oldu ve 9 yıl süren devrim onun başkanlığı ile konsolide oldu. Obregon ve onu takip eden Plutarco Elias Calles döneminde Devrim'in federalist yönü korunmakla birlikte, ülkenin bazı bölgelerinde toprak reformuna gidilerek, köylülere toprak verildi ve böylece Zapata takipçilerinin talepleri kısmen yerine getirilmiş oldu. Devrim'in bir diğer çıktısı da 1857 anayasasında uygulanamayan Anti-Katolik ideolojinin devlet yönetimine tam anlamıyla hâkim olmasıdır. Devrimin bu Anti-Katolik niteliği onu sekiz yıl sonra bir kez daha sarsacaktır. 1928 yılında Başkan Calles'in 4 yıllık görev süresinden sonra tekrar seçilen Obregon, radikal bir Katolik tarafından öldürülecektir. Calles bu krizden sonra devrimin toplumsal desteğe sahip, istikrarlı bir kitle partisine ihtiyacı olduğunu görüp çalışmamızın konusu olan PRI'yi – o zamanki adıyla PNR'yi – kurmuştur. Bu konuda Bkz. Hart, J. M. (1997). *Revolutionary Mexico: the coming and process of the Mexican Revolution*. Univ of California Press.

1997 yılına kadar çoğunluğu elde edebildi (Nohlen, 2005, s. 458-467). Bu seçim başarılarının ardında korporatist örgütlenmesi, sol popülist ideolojisi, seçmenle kurduğu klientalist ilişki olmakla birlikte seçim hileleri ve manipülasyonlara başvurduğu da sıklıkla iddia edildi (Magaloni, 2006, s. 4-6). Süreklilik arz eden bu seçim zaferleri PRI'yi hâkim parti haline getirirken, Meksika'yı da bir parti devletine dönüştürdü (Magaloni, 2006). 1980'lere kadar ülke, seçimlerin sonucunun belli olduğu seçimli otoriter bir rejim olarak görüldü. Ancak 1980'lerde artan ekonomik kriz ile birlikte rıza kaybına uğrayan parti, siyasi özgürlükleri artırarak bu eksikliğini gidermeyi düşündü. Eş zamanda yine ekonomik nedenlerle ademi merkezileşmeye yönelmek zorunda kalan PRI, muhalefete ulusal birimlerde geniş bir özgürlük alanı tanımak zorunda kaldı. Böylece Meksika, *seçimli otoriterlikten, rekabetçi otoriterliğe* doğru yöneldi (Levitsky & Way, 2010, s. 153).

1980 sonrasında ülkenin siyasal rekabet alanı belirgin şekilde PRI lehine dengesiz hale geldi. PRI hegemonik parti olarak devletin tüm kaynaklarına rahatlıkla erişebiliyordu, medya ve sermaye üzerinde büyük bir kontrole sahipti ve muhalefetin bunlara erişimini de dolaylı yollardan (lisans iptalleri, vergi cezaları ve yahut kredi kullandırtmama vb.) kısıtlıyordu. Ancak NAFTA'ya⁴ üye olduktan sonra Meksika, ABD kamuoyunun yakın takibine girmeye başladı ve PRI başta insan hakları olmak üzere birçok alanda baskı ve hile aygıtlarını eskisi kadar kullanamamaya başladı (Heredia, 1994, s. 27). NAFTA'nın bir diğer etkisi de seçimler üzerinde oldu. O zamana kadar kendi kontrolünde, denetimsiz seçimler yapan PRI 1990'lardan itibaren ABD kongre ve mediasındaki eleştirilerin de etkisiyle seçim güvenliğini artırmaya yöneldi (Cameron & Wise, 2004, s. 314). Bu nedenle de IFE (Federal Seçim Enstitüsü) adından federal bir seçim kurulu ihdas etti.

1994 başkanlık seçimlerine giderken IFE'nin başında tarafsız bir isim vardı ve PRI ilk defa uluslararası gözlemcileri seçim için ülkeye davet etmişti. Bunun temel nedeni de, uluslararası yatırımcılar için istikrarlı bir ülke görüntüsü vermek istemeleriydi. Seçim sandık güvenliği açısından şaibesiz gerçekleşse bile, adil değildi. Zira medyaya erişim tamamen PRI lehineydi ve kamu kaynakları partinin zaferi için finanse edilmişti. Neticede bu seçimi de PRI yüzde 49 gibi bir oranla kazandı. Fakat bu onun son zaferi olacaktı. Zira ülkenin modernleşmesi kentli orta sınıfların sayısını artırırken, PRI'nin güçlü olduğu kırsal kesimin siyasi ağırlığını azaltacaktı. Bu yeni sınıfın temsilcisi de 80'lere kadar devrim karşıtı ve de Katolik beyazların partisi olan PAN (National Action Party) olacaktı. PAN aşağıda daha ayrıntılı göreceğimiz üzere geleneksel kimliğinden uzaklaşarak sistem içi bir parti haline gelince, PRI onu büyük bir tehdit olarak görmekten vazgeçerek, ulusal düzeyde seçim zaferleri kazanmasına göz yumdu.⁵ PAN ulusal seçim zaferlerini bu yeni toplumsal sınıfların desteği ile artırırken, PRI onunla daha fazla uzlaşmak zorunda kaldı. İki parti 1996 yılında "ulusal uyum" adı altında bir antlaşma imzaladı ve bu antlaşma siyasal rekabet alanını birçok düzeyde daha adil hale getirdi. Öncelikle seçim

4 Kuzey Amerika Serbest Ticaret Antlaşması; 1994 yılında ABD, Kanada ve Meksika arasında bir serbest ticaret bölgesi oluşturmak için üç ülke tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir.

5 PRI, PAN'ın varlığını her zaman hoş görmüş ve hatta onun varlığı sayesinde kendi tabanını konsolide edebilmiştir. Ancak kendisinden ayrılanların kurduğu sosyalist PRD'ye aynı toleransı göstermemiş ve onun ulusal seçimlerdeki başarılarını kabul etmemiş ya yargı yoluyla ya da açık hileler ile sonuçları tersine çevirmiştir.

kurulları tam anlamıyla özerk hale getirildi, ikinci olarak kampanya harcamalarına limit getirildi ve böylece PRI'nın hazine destekli yüksek harcamaları engellendi. Son olarak tüm partilere radyo ve televizyonda eşit süre imkânı tanındı ve bunun denetimi de IFE'ye verildi (Solinger, 2001, s. 34). Bu değişiklikler sonrasında yapılan 1997 yılı parlamento seçimlerinde ilk defa PRI çoğunluğu kaybetti. Hemen arkasından gelen tarihi başkanlık seçiminde ise 70 yıllık PRI iktidarı sona erdi.⁶

PRI'nın düşüş nedenlerine dair birçok farklı açıklama yapıldı. Örneğin, Levitsky ve Way'e göre (2010, s. 160) PRI uluslararası bağlantıların ve özellikle NAFTA ile ilişkilerin neticesinde demokratikleşme rotasına girmişti. Ancak bundaki niyeti elbette ki, iktidarı devretmek değildi. Fakat o rotaya girip, muhalefeti tolere etmeye başladığında, iktidar kendi kurumsal tuzağına düşmüştü.

Magaloni (2006) ise PRI'nin düşüşünü ekonomik küçülme üzerinden okumaktadır. Buna göre parti 1980'e kadar yüksek bir ekonomik büyüme gerçekleştirmiş ve bu başarı ile gelen rantı da patronaj ağları üzerinden siyasi sadakate göre dağıtmıştır. 1980'den sonra ise ekonomi küçülmeye başlamış ve parti patronaj mekanizmasını azalan kaynaklara rağmen sürdürmeye devam ederken, eş zamanda seçim hileleri ve baskıya başvurmak zorunda kalmıştır. Magaloni, ekonomik büyüme olmadan patronaj siyasetine devam etmenin, ekonomiyi daha da zora soktuğundan hareketle bu tarihten sonra PRI'nin yapısal bir krize girdiğini iddia etmektedir. Krizin PRI'deki en önemli yansıması ise elitlerin, muhalefet saflarına geçmeye başlamasıdır. Elitlerin, kriz kaynaklı bu saf değişimi Magaloni (2006, s. 23) için düşüşün temel nedenidir. Solinger de (2001, s. 37, 39), PRI'nin devrilmesinde elitlerin ayrılmasını etkili görmekle birlikte, karizmatik bir muhalefet adayının varlığının da bu dönüşümde önemli olduğunu belirtmektedir.

Biz bu uluslararası etkiyi ve de ekonomik küçülme kaynaklı yapısal krizi kabul etmekle birlikte, muhalefetin ulusaltı birimlerde göstermiş olduğu siyasi performansın, demokratikleşmede en önemli etken olduğunu iddia edeceğiz ve bu iddiamız için de PAN'ın 20 yıla yayılan ulusaltı siyaset performansına odaklanacağız.

4. PAN'ın yükselişi: Ulusaltı Siyasetten, Ulusal Zafere

PAN'ın 2000 yılındaki büyük zaferinin arkasındaki faktörün ne olduğu uzun süredir tartışılan bir konudur. Bu başarıda başkan adayını Vicente Fox'un kişisel yeteneklerinin etkili olduğunu iddia eden çalışmalar olduğu gibi (Shirk, 2000), PRI'nin ülkeyi neoliberal bir rotaya sokmasına verilen tepkilerin etkili olduğunu iddia eden çalışmalar da vardır (Magaloni, 2006, s. 23; Morton, 2003, s. 648). Fakat ihmal edilemeyecek bir diğer faktör de vardır ki, bu da PAN'ın 1988 yılından beri kazandığı eyalet ve belediye yönetimleridir. Gerçekten de PAN'ın zaferi ani bir kırılmadan ziyade 12 yıllık bir stratejik gelişimin nihai ürünüdür. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi PAN, 1988'de Baja California eyaletini

⁶ 2000 yılındaki başkanlık seçiminde PRI'nin adayını Labastida'nın karşısında iki rakip bulunuyordu: PAN'ın adayını Vicente Fox ve PRD'nin adayını Cardenas. Fox, PAN ve PVEM partilerinin oluşturduğu "Değişim için İttifak" adlı bir koalisyonun adayını olarak yarıştığı bu seçimde oyların %42,5'ünü alarak 70 yıllık PRI iktidarına son verdi. Seçimde PRI %36,9, PRD ise %17 oy almıştı.

kazandıktan sonra ulusal bir zaferi erteleyerek, dikkatini yerel siyasette başarılı olmaya vermiştir. PRI'nin içinden çıkan, sosyal demokrat PRD (Party of the Revolution Democracy) ise yerel seçimlere önem vermemiş ve hedefini ulusal zafer olarak tanımlamıştır. 2000 yılına gelindiğinde bu iki muhalefet partisinden PRD kayda değer bir başarı elde edememişken, PAN 9 eyaleti ve onlarca belediyeyi elde ettiği gibi yetmiş yıllık PRI iktidarına da son vermiştir (Bkz. Tablo 1 ve 2).

Tablo 1. 1989 Sonrası PAN'ın Ulusal Seçim Performansı (Nohlen, 2005)

	FEDERAL PARLAMENTO	SENATO	BAŞKANLIK	
1991	%17,7	%17,7	1994	%26,7
1994	%25,8	%25,7		
1997	%26,6	%26,9	2000 (Parti bu seçime "Alliance for Change" ittifakı ile girmiştir.)	%43,4
2000 (Parti bu seçime "alliance for change" ittifakı ile girmiştir.)	%38,2	%38,1		

Tablo 2. 1989-2000 arası PAN'ın Kazandığı Eyaletler ve Başkanları

1989	Baja California* (1995 yılındaki seçimde Eyaleti 2000 yılında Başkan Seçilecek olan Vicente Fox Kazandı)	Ernesto Ruffo Appel (Eski Ensenada Belediye Başkanı)
1991	Guanajuato	Carlos Medina Plascencia (Eski Leon Şehri Belediye Başkanı)
1992	Chihuahua	Francisco Barrio Terrazas (Eski Juarez Belediye Başkanı)
1995	Jalisco	Alberto Cardenas Jimenez (Eski Ciudad Guzman Belediye Başkanı)
1997	Querétaro	Ignacio Loyola Vera
1997	Nuevo León	Fernando Canales Clariond
1998	Aguascalientes	Felipe González González
1999	Nayarit	Antonio Echevarría Domínguez (Alliance For Change ittifakının ortak adayı olarak)
2000	Morelos	Sergio Estrada Cajigal (Eski Cuernavaca Belediye Başkanı)

PAN'ın bu başarısının ardında ulusal seçimlerde elde ettiği zaferler ve buralardaki başarılı yönetimi etkili olmuştur. Parti elde ettiği bir idari birimle hem *tanınırlığa* hem de *kaynaklara* ulaşmış ve bu kazanımları ile çevre birimlerde de "yayıma etkisi" ile kontrol alanını genişletmiştir (Lucardi, 2016, s. 1861). PAN ulusal yönetimleri elde etmekle öncelikle kaynaklara erişmiştir. Parti özellikle eyaletler ile yüksek vergi gelirlerine kavuşmuş ve bu gelirleri de partinin finansmanı için kullanmaya başlamıştır. Bu onun diğer eyaletlerde de kurumsallaşabilmesini ve böylelikle seçim rekabetine girebilmesini sağlamıştır. İkinci olarak ulusal idari birimlerdeki performans, toplum nezdindeki "muhalefet iyi yönetim sergileyemez" kanısını da kırmıştır. PAN'ın

belediye başkanları başarılı yerel yönetim performansları ve uygulamaya koydukları özgün programlarla hem buldukları yerde desteklerini genişletmişler hem de komşu belediyelerin de el değiştirmesine neden olmuşlardır. Bu programlardan biri de “citizen wednesday”dir. Leon şehrinde başlatılan bu uygulama ile her Çarşamba, şehir merkezindeki bir avluda toplanan her yaşta vatandaş şehir yönetimi ile ilgili şikayetlerini bir forma doldurarak, yönetimden istediği kişi ile (Başkan, Emniyet Müdürü vs.) bu şikâyet hakkında görüşebilmiştir (Reding, 1996, s. 68).

Ulusalı birimdeki zaferin PAN’a yaptığı bir diğer katkı da seçmenlerdeki iktidar partisinin yenilmezliği yargısını kırmasıdır. Bu hem yalın seçmenin sandığa gitmesini olumlu yönde etkilemiştir hem de iktidarın sandıkta manipülasyon yapmasını engellemiştir. Zira muhalefetin kontrol ettiği idari birimlerde, iktidarın manipülasyon yapması giderek zorlaşmaktadır. Muhalefet bunu sandık güvenliğini sağlayarak ve de iktidarı güçlü seçim sonrası protestolar ile kaygılandırarak elde etmiştir. Yereldeki bu zaferler ayrıca rejim karşıtı seçmene bir seçenek de sunmakta ve onları koordine etmektedir. Bir diğer ifadeyle onlara yeni liderler, yeni lider adayları sunmaktadır (Cabrero-Mendoza, 2000, s. 377).

Muhalefet lehine olan tüm bu gelişmelerin doğal neticesi ise bu başarının çevre belediye ve eyaletlere yayılmasıdır. Zira belediyeyi elde eden parti, o yerde elde ettiği tecrübe ve kaynaklar ile yakın belediyelerde ve de eyaletlerde de olumlu sonuç alabilmektedir. Bunun en temel nedenlerinden biri de başarılı olmuş hırslı belediye başkanı ya da valilerin, bu makamları bir üst makam için sıçrama tahtası olarak kullanmalarıdır. Hırslı politikacı daha üst bir seçilmiş makam hedefine ulaşabilmek için komşu/çevre idari birimde de taraftar toplamak zorundadır. Bu nedenle partisinin o bölgede de kurumsallaşması ve güç kazanması için çalışacak ve oraya kaynak aktaracaktır. Bu Meksika özelinde de doğrulanmıştır. Öyle ki, PAN’ın birçok eyalet valisi geçmişinde belediye başkanlığı yaptığı gibi, başkanlığı elde eden Vicente Fox da eski bir valiydi (Bkz. Tablo 2).

Lucardi (2016, s. 1865-1866) ulusalı siyasetteki başarının *yayılmamasının* yatay ve dikey şekilde iki türlü de gerçekleşebileceğini iddia etmektedir. Dikey yayılma; valiliğin elde edildiği eyalette, partinin elindeki belediye sayılarının yukarıda saydığımız gerekçeler ile artması durumudur. Yatay yayılma ise bir idari birimde elde edilen başarının, ona denk komşu birimde de tekrarlanmasıdır. Bu yayılma iki şekilde gerçekleşebilmektedir: Öğrenme ve Göç/Nakil. Öğrenme formundaki yayılma seçmenin iktidarın yenilebileceğini görmesi ve de muhalefetin de başarılı bir yönetim sergileyebileceğine ikna olmasıdır. Göç/Nakil formundaki yayılma ise yukarıda zikrettiğimiz hırslı politikacının, üst makamları kazanma arzusu ile başka seçim bölgelerinde de çalışması, kampanya yürütmesi ve de seçim gözlemine katılması ile gerçekleşmektedir. Lucardi’nin çalışmasının gösterdiği üzere PAN’ın iktidara yürüyüşünde de “yayımla etkisi” belirleyici olmuştur. Buna göre eyaletin valiliği PAN’ın kontrolündeyse, o eyaletteki bir belediyeyi kazanma olasılığı diğer eyaletlere göre %15, yönettiği bir belediyeye komşu olan başka bir belediyeyi kazanması ise %20 oranında artmıştır (Lucardi, 2016).

5. PAN ve Ulusal Demokrasinin Oluşumu

Fakat PAN sadece bu stratejik hamleler ile iktidara ilerlemedi, ayrıca merkezin dışında, ulusal demokrasi noksanlığını giderecek şekilde bir “ulusaltı demokrasi”yi de inşa etti (Freeman, 2018). Elde ettiği tüm ulusaltı birimlerde iktidarın tahakküm ve manipülasyon gücünü sınırlandıran parti, böylece Meksika içinde “demokratik anklavlar” (iç bölge) yaratmış oldu.⁷ PAN üç alanda siyasal rekabet alanını demokratikleştiren kazanımlar elde etti. İlk olarak seçim rekabetini daha adil hale getirdi, bunu da yine üç alandaki kazanımları ile sağladı. Öncelikle elde ettiği kurumlarla iktidarın seçim kampanyasında kamu kaynaklarını istismar etmesine mâni oldu. Örneğin PRI parti teşkilatları, belediye binalarını kira ödemededen kullanabilirken, PAN’ın buraları elde etmesi ile bu istismarı sürdüremez hale geldiler. PAN ayrıca yerelde elde ettiği güç ile medya organlarının da partizanlığını kırarak, daha eşitlikçi bir propaganda imkânı yakaladı. Son olarak seçim gözlemini sahip olduğu kurumlarla başarılı bir şekilde yaparak, iktidarın manipülasyonlarına mâni oldu (Freeman, 2018, s. 7-8). Parti, Baja California eyaletinin 92 seçimlerinde ilk defa Meksika içinden seçim gözlemcileri davet etti ve bu seçim Meksika’nın o güne kadar yapılmış olan en temiz seçimi olarak nitelendirildi (Fox, 1994, s. 113).

Parti ikinci olarak tüm yurttaşların özgürce oy kullanabilmesinin önünü açtı. İktidarın kayırmacı ekonomi ile yurttaşların oy tercihleri üzerinde yaptığı baskıya son verdi ve onların yaptırım korkusu olmadan sandığa gitmelerinin önünü açtı. Yine seçmenin sandığa gitmesini sınırlandıran, iktidarın seçmen kütükleri üzerindeki mutlak kontrolüne son verdi (Freeman, 2018, s. 10). Üçüncü olarak ise sivil ve siyasal özgürlükleri iktidara karşı korumayı başardı. Özellikle medyaya sağladığı rahatlıkla, vatandaşların özgürce bilgi edinmelerinin önünü açtı. Ayrıca bulunduğu bölgede sendikaların ve sivil toplum örgütlerinin özgürce örgütlenmelerini ve de protesto haklarını kullanmalarını sağladı (Freeman, 2018, s. 12).

PAN’ın ulusaltı siyasette mevzi kazanmasının Meksika siyasetine yaptığı en önemli katkılardan biri de yurttaşların siyasal tutum ve tavırlarını değiştirmesidir. Yurttaşların ulusaltı siyasette tanık oldukları gelişmeler, onların genel anlamda siyasete ve siyasal hayata bakışını da etkilemektedir. Yurttaş eğer seçimlerin adil olmadığına inanırsa, bu onun siyasal hayata dahil olmasına mani olacaktır. Fakat yurttaş yerel düzeyde adil seçimler, şeffaflık ve hesapverirlik ile tanışınca, onun nezdinde siyaset meşruiyet kazanmakta ve ulusal siyasetin de bu değerler etrafında kurumsallaşabileceğine ikna olmaktadır. Bu da “katılımcı” yurttaşlığın gelişimini sağlayarak, ulusal demokratikleşmenin önünü açmaktadır. Bu nedenle ulusaltı siyaset ile siyasal davranış arasında çok yakın bir ilişki vardır (Hiskey & Bowler, 2005).

Meksika’da 90’lı yıllarda yapılan saha çalışmalarının da gösterdiği üzere rekabetçi ulusaltı seçimlerin yapıldığı bölgelerdeki yurttaşlar hem seçimlerin güvenilirliğine hem de ülkede demokrasinin var olduğuna inanıyorlardı. Bu oran muhalefet tarafından yönetilen bir eyalette daha da yüksek çıkmaktaydı. Ayrıca bu yurttaşların, PRI’nin iktidar olduğu yerlerdeki yurttaşlara

7 Otoriter rejimlerde yer alan demokratik anklavların, ulusal düzeyde demokratikleşmeyi ilerleteceği iddiası için Bkz. Gilley, B. (2010). Democratic enclaves in authoritarian regimes. *Democratization*, 17(3), 389-415.

göre daha fazla siyasetle ilgilendikleri, siyaset hakkında konuşup-okudukları, kampanya takip ettikleri ve de daha yüksek oranda seçimlere katıldıkları görülmüştü (Hiskey & Bowler, 2005, s. 68). Hiç şüphe yok ki, PAN'ın yönettiği bu yerel birimlerdeki katılımcı yurttaş sayısındaki artış, 2000 yılındaki ulusal demokratikleşme için önemli bir kaynak sağlayacaktı.

PAN'ın birçok eyalette seçim rekabetine girmesi, o eyaletlerin yasama organlarının da kurumsallaşmasına ve valilerden özerkleşmesine neden oldu. Bu özerkleşme eyalet siyasetinin çoğulcullaşmasına, şeffaflaşmasına ve nihai noktada demokratikleşmesine yol açtı. Beer'e (2001, s. 425) göre PAN'ın seçim rekabetine girdiği eyaletlerde öncelikle yasama organı, yürütmeden özerklik kazanmıştır; ikinci olarak artan rekabet yasama organlarının daha fazla kaynak talep etmesine neden olmuştur; üçüncü olarak ise bu rekabet meclisin demokratikleşmesine ve küçük partilerin de söz hakkı elde etmesine yol açmıştır ve son olarak artan rekabet parlamentoların daha aktif bir yasama faaliyetine girmelerine katkıda bulunmuştur.

Öncelikle ilk iddiaya bakacak olursak, seçim rekabetinin varlığı parti liderlerini, seçmenlerin tercihine göre aday belirlemek zorunda bırakmıştır. Bu durum dolaylı olarak eyaletlerde valilerin, parlamento üyelerini sadakat üzerinden değil performans üzerinden seçmelerine neden olmuş ve böylece yasama organı, yürütmenin mutlak kontrolünden çıkmıştır. Yürütmenin kontrolünden çıkan ve seçmenin rızasının peşine düşen yasama organı bu hedefini gerçekleştirebilmek için daha fazla kaynağa ihtiyaç duymuştur ve artan bu kaynaklar da parlamentonun özerkliğini perçinlemiştir. Partiler arası rekabet artışının bir diğer neticesi de seçim sonucunun öngörülemez hale gelmesidir. Bu durum iktidar partisinin gelecekteki güç dengesini tahmin edememesi sonucunu doğurmuş ve bu risk karşısında meclis içtüzüğünü demokratikleştirmek zorunda bırakmıştır. Bunun neticesinde küçük partiler de komisyonlarda söz sahibi olmuştur. Son olarak rekabetçi eyalet siyaseti, parlamentodaki partilerin daha aktif bir şekilde siyasa üretim sürecine dahil olmalarına ve de valilerin harcamalarını daha sıkı bir şekilde denetlemelerine neden olmuştur (Beer, 2001, s. 425-427).

Beer bu sonuca üç Meksika eyaleti üzerine yaptığı gözlemlerle ulaşmıştır. Buna göre 1991 yılında valilik makamı PAN'ın kontrolüne geçen Guanajuata eyaletinde, parlamento da büyük bir dönüşüm geçirmiş ve kurumsallaşmıştır. Guanajuata parlamentosu seçim rekabetinin olmadığı ya da zayıf olduğu diğer iki eyalete göre yürütme erki ile daha fazla karşı karşıya gelmiş, bütçe kontrolü için daha fazla denetçi istihdam etmiş ve de daha fazla üyesini hükümeti denetlemekle görevlendirmiştir. Hatta ilk defa valinin, parlamento kararını veto ettiği görülmüştür (Beer, 2001, s. 430-431). Yine bu parlamento diğerlerine göre daha fazla bütçeye, kadroya ve olanaklara sahip olmuş ve bunlar sayesinde hem yasa yapım sürecinde hem de yürütmeyi denetleme sürecinde gerekli bilgiye rahatlıkla ulaşabilmiştir. Bunun doğrudan sonucu da komisyonların sık sık ve uzun sürelerle toplanabilmesi olmuştur. 1997 yılında ise aynı eyalette PRI bu sefer parlamentoda da azınlık durumuna düşmüştür. Bu tarihten itibaren de yasama organının iç tüzüğü demokratikleştirilmiş ve komisyonlarda nispi temsil uygulanmaya başlanmıştır. Aynı zamanda komisyon başkanlıkları da partiler arasında rotasyona tabi tutulmuştur (Beer, 2001, s. 432). Son olarak Guanajuata yasama organının diğer iki eyalete göre daha aktif bir yasama

faaliyetinde bulunduğu görülmüştür. Meclis tutanakları karşılaştırıldığında bu eyaletin meclis tartışmalarının 1500 sayfada toplandığı, Hidalgo eyaletinde ise meclis tutanağı dahi yayınlamadığı zira neredeyse hiç tartışma yaşanmadığı tespit edilmiştir. Yine Hidalgo vekilleri yılda 3-4 yasa önerisi verirken, Guanajuata'da bunun 16'ya kadar çıktığı ve de yerel basındaki meclisle ilgili haberlerin Guanajuata'da diğer eyaletlere göre kat be kat fazla olduğu görülmüştür (Beer, 2001, s. 433).

PAN'ın, PRD'den farklı olarak ulusal siyaset stratejisi ile iktidara yürüdüğünü yukarıda da belirtmiştik. Fakat PAN'ın bu stratejisi 1980'lere gelene kadar pek de bir başarı gösteremedi. Bu tarihten sonra başarı göstermesinin de bir dizi nedeni bulunmaktaydı. Bunlardan en önemlisi PRI'nin idari ve mali açıdan ademi merkezleşmeyi benimsemesiydi. Uzun yıllar boyunca merkezîyetçi bir ulus-devlet olan Meksika 1980'lerden itibaren âdem-i merkezîyetçi bir yöne doğru evrilmiştir.⁸ Bunun miladı da 1984 yılında başkan Miguel de la Madrid'in yürürlüğe soktuğu "Belediye Yasası"dır. Yasanın amacı da belediyelerin finansal ve idari kapasitelerinin artırılması olarak açıklanmıştır. PRI bu yöndeki niyetini 1999 yılında çıkardığı "Belediye Reformu" yasası ile bir kez daha göstermiştir.

1982-1988 yılları arasında başkanlık yapan Miguel de la Madrid, henüz başkanlık kampanyası sürecinde amacının ülkeyi idari ve mali açıdan âdem-i merkezîleştirmek olduğunu açıklamıştı. Bundaki temel saiki de ülkenin 70li yıllardan beri içinde bulunduğu ekonomik krizden ve bunun neden olduğu rıza kaybindan kurtulmaktı. Bu tarihte başkent Mexico City, ülke nüfusunun dörtte birine ve endüstriyel üretimin de yarısına ev sahipliği yapıyordu. Âdem-i merkezîleşme bu aşırı yoğunluğu azaltacak ve ekonominin de daha verimli ve üretken hale gelmesine neden olacaktı. Bu nedenle De la Madrid seçim kampanyasında temel hedefinin "ulusal hayatın âdem-i merkezîleşmesi" olduğunu beyan edecekti (Rodriguez, 1993, s. 135). Seçildiğinde de *özgür belediye* (municipio libre) sloganını hayata geçirdi. Bunun için anayasanın yerel özerkliği düzenleyen 115. Maddesinde değişikliğe gitti. De la Madrid göreve başlar başlamaz, âdem-i merkezîleşme programını yürürlüğe soktu ve 3 hedef belirledi; federalizmi güçlendirmek, bölgesel kalkınmayı artırmak ve de belediyeleri aktif hale getirmek. İlk olarak idari teşkilatlanmada reforma gitti ve kurumlar ile personelleri eyaletlere dağıttı. Özellikle sağlık ve eğitim alanında tüm yetkiler eyaletlere aktarıldı. İkinci olarak tüm eyalet valileri ile merkezi hükümet arasında iş birliği antlaşmaları imzalanarak, federal kaynakların eyaletlere aktarımı kurumsallaştı. Son olarak da belediyeleri güçlendirmek için yukarıda da zikrettiğimiz "Belediye Yasası" yürürlüğe sokuldu.

Belediye Yasası ile belediyeler, eyaletlerin ve merkezi hükümetin müdahalesi olmadan kendi kaynaklarını kullanabilme yetkisine kavuştular. Ayrıca kamu hizmetini sunmada kendi siyasetlerini üretme yetkisine kavuştular. Bu değişiklikler kâğıt üzerinde Meksika idari yapılanması için devrim

8 1980'lerden sonra artan borç krizine çözüm olarak sunulan neoliberal yeniden yapılanma özellikle finansal âdem-i merkezîleşmeyi sadece Meksika için değil, tüm Latin Amerika hükümetleri için zorunlu hale getirdi. Bu dönemde tüm otoriter hükümetler her zaman siyasi içeriğe haiz olmasa da âdem-i merkezîleşmeyi benimsedi. Yerele yetki devrinin en önemli sonuçlarından biri de o zamana kadar merkezi hükümetin sorumluluğunda olan sosyal refah programlarının ulusal hükümetlere geçmesiydi. Bu dönüşüm yoksulluğu engellemek için yeni programlar üreten muhalif ulusal yönetimlerin ulusal çapta da popülerlik kazanmasına neden oldu (Fox, 1994, s. 114).

niteliğinde değişiklerdi (Rodriguez, 1993, s. 137). Ancak uygulamada bu yasa pek de istenen sonuçları vermedi ve belediyelerin özerkliğini geliştirmeydi. Zira belediyelere kaynak aktarımı eyalet hükümetlerine bırakılmıştı ve bu noktada dağıtım son derece keyfi bir şekilde sürdürülmeye devam etti. Ayrıca federal hükümet ile eyaletler arasında yapılması planlanan kaynak aktarımı, başkent in kayrılması ile sonuçlandı ve eyaletler reformlardan beklenen kaynaklara ulaşamadılar. Öyle ki, âdem-i merkezileşme reformlarının beklenen sonuçları vermediğini bizzat De la Madrid de kabul etti ve görevden ayrılırken bu başarısızlığın nedeni olarak “eyalet valilerini” işaret etti.⁹

De la Madrid'den sonra göreve gelen Başkan Salinas da (1988-1994), selef inin âdem-i merkezileşme hedefini takip etti. Salinas bu hedefi Ulusal Dayanışma Programı (PRONASOL) adlı bir program üzerinden gerçekleştirmek istedi. Özünde bir refah programı olan ve dezavantajlı kesimleri odağı alan bu programın içinde bölgesel kalkınma ve de yerel örgütlerin ve sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi hedefleri de bulunmaktaydı. Buna göre bir yerel/sivil girişim, bölgesel bir proje ile programa başvurarak fon elde edebiliyordu. Bu girişimler arasında ulusaltı yönetimlerin de hatırı sayılır bir ağırlığı bulunuyordu.

Hem De la Madrid hem de Salinas âdem-i merkezileşme hedefini salt idari bir reform olarak görmemişlerdir. Onlara göre merkezden yerele yetki aynı zamanda Meksika demokrasisinin güçlenmesi anlamına geliyordu. De la Madrid, “âdem-i merkezileşme, demokratikleşme; demokratikleşme, âdem-i merkezileşme demektir” derken, Salinas da “Meksika'nın modernleşmesi, âdem-i merkezileşme ile mümkün olacaktır; demokrasimizi güçlendirmek istiyorsak, âdem-i merkezileşmeyi sürdürmeliyiz” diyecekti (Rodriguez, 1993, s. 134).

1983 reformunun ardından birçok belediye muhalefetin eline geçmeye başladı ve buralar hem iktidarın keyfi gücünü sınırlandıran kurumlar haline geldiler; hem de muhalefet buradaki performansıyla, iktidardan daha etkili bir yönetim sergileyebileceğini göstermiş oldu. 1990'larda yetki devrine dönük iktidara yapılan baskılar arttı ve zaman içinde ulusaltı yönetimlerin gücü genişledi. Bu genişlemeye paralel şekilde muhalefetin elindeki belediye ve eyalet sayıları da arttı. 1999 yılında ise yerele yetki devri konusunda PRI'nın nihai düzenlemesi geldi. Başkan Zedillo imza attığı bu reformla belediyelerin finansal kapasitelerini artırdı ve kamu hizmetinin idaresi ve sunumunda eyaletler ile belediyeler arasında daha etkili bir iş bölümü ihdas etti. Yeni iş bölümü ile birçok kamu hizmeti yetkisi belediyelere verildi.

1980lerde yerele yetki devri ile başlayan bu demokratikleşme sürecine bir katkı da PRI'nin 1990'da ihdas ettiği IFE'den geldi. 1988 başkanlık seçiminde yaşanan açık usulsüzlükler kamuoyunun büyük bir tepkisi ile karşılaştı.¹⁰ Fakat aynı gün yapılan parlamento seçimlerinde ise PRI parlamento

9 2000 yılında PRI başkanlığı kaybettiğinde ise bu sefer o da “yetki devri” isteyen muhalefetin saflarına katıldı ve öncülüğünü kendisinin çektiği CONAGO (Valilerin Ulusal Konferansı) adlı bir örgütle başkan Fox üzerinde baskı kurarak ulusal bütçeden, eyaletlere ayrılan payına artırılmasını istediler (Barracca, 2005, s. 3).

10 Bu seçimde yaşanan açık usulsüzlükler Meksika siyasetinde bir dönüm noktası oldu. Zira hem yurt içinde hem de uluslararası toplum nezdinde rejim meşruiyetini tamamen yitirmiş bir hale geldi. Bu kötü tablo, parlamentodaki zayıflama ile de birleşince yeni seçilen Başkan Salinas sınırlı bir siyasi açılıma gitmek zorunda kaldı, bu açılım halefi Zedillo döneminde de devam etti ve nihayet 2000 yılında muhalefetin zaferi geldi. Fakat bu çalışmada da savlandığı gibi bu dönüşüm salt iktidarın vermiş olduğu ödünlerin neticesi değildi, iktidarı ödüne zorlayan muhalefet olduğu

çoğunluğunu çok zor elde etti ve bu tarihten sonra parlamentoda PAN'a ödünler vermek zorunda kaldı. İşte bu ödünlerden biri de IFE'yi (Rodriguez, 1998, s. 138). PAN, PRI'ye desteği karşısında "adil ve rekabetçi seçimleri" şart koşmuş ve bunu da IFE'nin kuruluşu ile elde etmiştir. Başlangıçta PRI'nin kontrolü altında olan kurum yapılan itirazlar neticesinde 1994 ve 1996'da bir dizi reforma tabi tutularak, partizanlıktan uzaklaştırılmıştır. IFE ayrıca PRI'nin de barışçı bir şekilde düşmesine vesile olmuş ve Meksika'da demokrasinin gelişimine katkıda bulunmuştur (McNally, 2014).

1988-2000 yılları Meksika'nın merkezden, yerele (ulusaltına) yetki devrettiği ve buna bağlı olarak demokratikleşme rotasına girdiği yıllardı. Yetki devri, adil ve rekabetçi seçimlere imkân veren IFE'nin kuruluşu ile de bir araya gelince bu dönemde birçok ulusal yönetimsel birim muhalefetin eline geçmeye başladı. El değiştiren birimler arasında Baja California, San Luis Potosi, Jalisco, Queretaro, Chihuahua, Aguascalie ve Guanajuato adlı eyaletler ile Mexico City, Leon ve de Guanajuato (city) adlı şehirler bulunmaktaydı. Öyle ki, 1996'ya gelindiğinde 2412 belediyenin, 850 kadarı muhalefetin eline geçmişti (Rodriguez, 1998, s. 177).

David Shirk bu dönüşümün arkasında fikri planda yaşanan iki kırılmanın bulunduğunu iddia etmektedir (Shirk, 1999). Bunlardan ilki PRI'ye aittir. PRI 1988 seçimine gösterilen iç ve dış tepkilerden hareketle PAN'ın ulusal seçim zaferlerini kabul etmeyi ikbali için daha uygun görür hale gelmiştir. PAN ise PRI ile birlikte çalışmamaya dair katı tutumunu yumuşatmıştır.¹¹ Ard, (2001, s. 2) bu tavır değişikliği ile PAN'ın rejim değişikliği hedefleyen "Büyük Parti" (Great Party) politikalarından vazgeçerek, PRI'nin belirlediği sınırlar içinde politika yapmaya karar vererek bir sistem partisine dönüştüğünü de iddia etmektedir. PAN bu dönüşümü içindeki şahinleri/radikalleri tasfiye ederek kotarmıştır. 1977 yılında Parti'nin en önemli bileşenleri olan dindar Katolikler, partiden ayrılmaya zorlanmışlar ve PAN böylece Meksika Devrim'i ile herhangi bir sorunu olmadığını ispatlamış ve daha geniş bir kitleye hitap eder hale gelmiştir.

Kısacası PAN'ın ulusal yönetimsel birimlerdeki başarısını ve bu başarıdan hareketle iktidara yürüyüşünü olumlu yönde etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Fakat bu faktörler diğer partiler için de geçerli olmasına rağmen, PRI'yi deviren PAN olmuştur. Bunun temel nedeni de stratejisini ulusal siyasette örgütlenme olarak seçmesi ve buradaki başarılı performansı ile ulusal siyasete yönelmesidir.

6. Sonuç

PAN'ın 1988'de ilk defa bir eyalette valiliği elde etmesi Meksika siyaseti için tarihi bir an olmuştur. Zira bu zafer, yenilmez sanılan bir rejimde ilk tahribata neden olmuş ve böylelikle Meksika'nın

gibi açılan bu yeni alanda başarılı bir örgütlenme ve politik irade gösteren muhalefet bu dönüşümün ana failiydi.

11 Biz bu çalışmamızda muhalefetin ulusal yönetimsel birimlerdeki başarılı performansının rekabetçi otoriter rejimlerden çıkışta etkili olduğunu iddia etmekle birlikte, iktidar bloğundaki "kaçışların" bu dönüşümdeki etkisini yadsımıyoruz. Zira Schmitter ve O'Donnell'in (2013) da ifade ettiği üzere demokrasiye geçişler, çoğu zaman iktidar bloğu içindeki şahin ve güvercin kanatlar arasındaki bir ayrışma üzerinden gerçekleşmektedir. Meksika örneğinde de bu hipotez doğrulanmaktadır hem PRI hem de PAN kendi içlerindeki şahin kanadı susturarak ve onları tasfiye ederek bu dönüşümü kolaylaştırmışlardır.

demokratikleşme rotasına girmesini sağlamıştır. PAN'ın ulusaltı düzeyde elde ettiği zaferlerin bu sürece katkısını birçok açıdan değerlendirebiliriz. 1980 sonrasında Rekabetçi Otoriter bir rejim haline gelen Meksika'da, muhalefetin en önemli sorunu kaynaklara ve medyaya erişimdi. PAN'ın eyalet yönetimlerini elde etmesi onu hem kaynaklara erişirdi hem de seçmen nezdinde tanınır hale getirdi. Ayrıca eyalet ve belediye yönetimlerinde gösterdiği performans bir yayılım etkisi göstererek, onun komşu eyalet ve belediyeleri de elde etmesine ve böylece gücünü artırmasına neden oldu. PAN ayrıca yönettiği bu birimlerde, otoriter merkezi hükümeti frenleyerek, demokratik bir anklav yarattı. Böylelikle yurttaşlar sivil ve siyasal özgürlüklerini cezalandırılma korkusu olmadan kullanmaya başladılar. Yine bu birimlerde medya ve sivil toplum kuruluşları da üzerlerinde baskı olmadan faaliyet gösterir hale geldiler. Bu demokratik anklavın en önemli tesiri ise seçimler üzerinde oldu. Zira PAN bu birimlerde seçim gözlemini üstlenerek, iktidarın manipülasyon yapmasını engelledi. Yine seçim sonrası protestoların bu birimlerde özgürce yapılabileceği kaygısı da PRI üzerinde caydırıcı bir etki yarattı.

PAN'ın ulusaltı düzeydeki bu başarıları yurttaşların siyasal tutum ve davranışlarını da değiştirdi. Partinin kontrolü altındaki birimlerde yaşayan seçmenler ilk defa adil seçimlerle, şeffaflıkla ve de hesapverirlik ile tanıştılar ve böylece siyasal hayatın başka türlü de olabileceğini keşfettiler. Seçmenlerin nezdinde siyaset meşruiyet kazanırken, ulusal siyasetin de bu olumlu değerler etrafında inşa edilmesi gerektiğine ikna oldular. Böylelikle PAN ulusaltı siyasetteki performansı ile Meksika'yı "katılımcı yurttaşlık" ile de tanıştırdı. PAN'ın yarattığı bir diğer sonuç da eyalet parlamentolarının kurumsallaşması ve demokratikleşmesidir. Partinin valilikleri elde etmesi ile PRI'nin kontrolünde olan eyalet meclisleri tarihlerinde ilk defa yürütme organını denetlemeye başlamışlardır. Eyalet düzeyindeki siyasi çekişmenin artışı meclis iç tüzüklerini demokratikleştirmiş, meclisin denetim fonksiyonunu güçlendirmiş ve de meclislerdeki müzakereleri artırmıştır. Tüm bu gelişmelerin sonucunda, PAN ulusal düzeyde sadece kendi oyunu yükseltmemiş ve fakat diğer muhalefet partilerinin de güç kazanmasına vesile olarak, Meksika'nın demokratikleşmesine yol açmıştır.

Elbette ki, PAN'ın bu zaferini kolaylaştıran Meksika'ya özgü birçok faktör vardır.¹² Fakat bu faktörler başka partilerin iktidarı elde etmesine yardımcı olmazken, PAN bunlardan

12 Bir ülkenin idari teşkilatlanmasının ademimerkeziyetçi olması ya da siyaseten federal olması o ülkede demokratik anklavların ortaya çıkışını kolaylaştıran bir faktördür. Ancak bu yeterli değildir. Zira birçok federal ve de ademi merkeziyetçi ülkede demokratik ulusaltı yapılar ortaya çıkamamakta, çıkarılsa da ömürleri uzun olmamaktadır. Bu nedenle araştırmacı Freeman başarılı örnekler olan Sırbistan ve Meksika üzerinden daha detaylı bir hipotez geliştirmiştir. Buna göre otoriter rejim içindeki demokratik anklavlar ancak buraları kazanan muhalefetin iki faktörü bir araya getirebilmesi ile mümkündür. Bunlar *ulusaltı mobilizasyon* ve de *uluslararası destek*dir. Ulusaltı mobilizasyondan kasıt, merkezi hükümetin yerelde muhalefetin kazanımlarına dönük her türlü müdahalesi karşısında güçlü bir halk tepkisinin varlığıdır. Bu tepki hem seçim döneminde hem de sonrasında gerçekleşebilir. Gösterilerin amacı ise rejimi değiştirmek değil, onun ulusaltı idari birimlere müdahalesine mâni olmaktır. Diğer faktör olan uluslararası destek ise uluslararası aktörlerin muhalif ulusaltı yönetimlere maddi ve sembolik destek vermesidir. Ancak bunun da kendi içinde bazı ön koşulları vardır. Öncelikle rejim bu aktörlerden maddi veya siyasi olarak çekinmelidir; ikinci olarak ise müdahaleci bu aktörlerin hedefi rejimi değiştirmek olmamalıdır, zira bu iktidarın muhalefeti bastırma arzusunu artıracaktır. Freeman (2018, s. 15) bu iki faktörün bir araya gelmesi durumunda, iktidarın muhalefeti bastırma maliyetinin, tolere etme maliyetini aşacağını bu nedenle de bu demokratik anklavın ayakta kalacağını iddia etmektedir.

faydalanmayı bilmiştir. Zira o bu tip bir rejimlerde, ulusal siyaset üzerinden örgütlenmeyi strateji olarak benimseyen ilk partidir. Bu nedenle PAN, rekabetçi otoriter rejimlerden çıkışta bizlere özgün bir yol önermektedir. Bu öneri Macaristan ve Polonya başkentlerinde demokratik anklavlar oluşturan muhalefet için özellikle önemlidir. Hegemonik partiler tarafından yönetilen bu ülkelerin demokrasi rotasına geri dönebilmesi için, PAN'ın hikayesinden dersler çıkarılması gerekmektedir.

Kaynakça

- Albertus, M. (2015). The role of subnational politicians in distributive politics: Political bias in Venezuela's land reform under Chávez. *Comparative Political Studies*, 48(13), 1667-1710. DOI: 10.1177/001.041.4015600457
- Ard, M. J. (2001). Transforming Great Party Politics: The National Action Party and Its Role in Mexico's Democratic Transition. (Doctoral dissertation, University of Virginia). Available from ProQuest Dissertations and Theses. (UMI Number: 3022101).
- Barracca, S. (2005). Devolution and the deepening of democracy: Explaining outcomes of Municipal Reform in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 37(1), 1-28. DOI: io.1or7/Soozzzi6Xo
- Beer, C. (2001). Assessing the consequences of electoral democracy: Subnational legislative change in Mexico. *Comparative Politics*, 421-440. DOI: 10.2307/422442
- Cabrero-Mendoza, E. (2000). Mexican local governance in transition: Fleeting change or permanent transformation?. *The American Review of Public Administration*, 30(4), 374-388. DOI: <https://doi.org/10.1177/027.507.40022064722>
- Cameron, M. A., & Wise, C. (2004). The Political Impact of NAFTA on Mexico: Reflections on the Political Economy of Democratization. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 301-323. DOI: <https://doi.org/10.1017/S000.842.3904040144>
- Cannon, B. (2014). As clear as mud: characteristics, objectives, and strategies of the opposition in Bolivarian Venezuela. *Latin American Politics and Society*. 56(4), 49-70. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00248.x>
- De Krnjević-Mišković, D. (2001). Serbia's prudent revolution. *Journal of Democracy*. 12(3), 96-110. DOI: 10.1353/jod.2001.0050
- Donno, D. (2013). Elections and democratization in authoritarian regimes. *American Journal of Political Science*. 57(3), 703-716. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12013>
- Farole, S. A. (2020). Eroding Support from Below: Performance in Local Government and Opposition Party Growth in South Africa. *Government and Opposition*. 1-20. DOI: <https://doi.org/10.1017/gov.2020.7>
- Fox, J. (1994). Latin America's emerging local politics. *Journal of Democracy*. 5(2), 105-116. DOI: 10.1353/jod.1994.0021
- Freeman, W. (2018). Subnational Democracy in Competitive Authoritarian Regimes. Available at SSRN 3211414. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3211414>
- Gilley, B. (2010). Democratic enclaves in authoritarian regimes. *Democratization*. 17(3), 389-415. DOI: <https://doi.org/10.1080/135.103.41003700196>
- Heredia, C. A. (1994). NAFTA and Democratization in Mexico. *Journal of International Affairs*. 13-38. DOI: 10.4324/978.135.1110358
- Hiskey, J. T., & Bowler, S. (2005). Local context and democratization in Mexico. *American Journal of Political Science*. 49(1), 57-71. DOI: 10.1111/j.0092-5853.2005.00110.x

- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lucardi, A. (2016). Building Support From Below? Subnational Elections, Diffusion Effects, and the Growth of the Opposition in Mexico, 1984-2000. *Comparative Political Studies*, 49(14), 1855-1895. DOI: 10.1177/001.041.4016666857
- Magaloni, B. (2006). *Voting for autocracy: Hegemonic party survival and its demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morton, A. D. (2003). Structural change and neoliberalism in Mexico: 'Passive revolution' in the global political economy. *Third World Quarterly*, 24(4), 631-653. <https://doi.org/10.1080/014.365.903200.0105795>
- McNally, D. (2014). *Mexico's National Electoral Institute: Ensuring Fair Elections at the Local Level*. Baker Institute-Issue Brief. (06.30. 14). Erişim Adresi: https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/3af21328/BI-Brief-063014-Mexico_Elections.pdf
- Nohlen, D. (2005). *Elections in the Americas. A Data Handbook: North America, Central America, and the Caribbean*. 2 vols. Vol. 1. London: Oxford University Press.
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. C. (2013). *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: JHU Press.
- Reding, A. (1996). The Next Mexican Revolution. *World Policy Journal*, 13(3), 61-70. Retrieved August 5, 2020, from www.jstor.org/stable/40209490
- Rodríguez, V.E. (1993). The politics of decentralization in Mexico: from Municipio Libre to Solidaridad. *Bulletin of Latin American Research*, 12 (2), 133-145. DOI: 10.2307/3338144.
- Rodríguez, V.E. (1998). Opening the electoral space in Mexico. In HA Dietz & G. Shidlo (Eds.), *Urban Elections in Democratic Latin America* (pp.163-198). USA: Rowman & Littlefield Publishers.
- Sartori, G. (2005) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, ECPR Press, Essex.
- Shirk, D. (1999). Democratization and local party building: the PAN in León, Guanajuato. In Cornelius, W. A., & Hindley, J. (Eds.), *Subnational politics and democratization in Mexico*, (pp. 49-71). San Diego: La Jolla: Center for US-Mexican Studies, University of California.
- Shirk, D. A. (2000). Mexico's Victory: Vicente Fox and the Rise of the PAN. *Journal of Democracy*, 11(4), 25-32. DOI: 10.1353/jod.2000.0086
- Shirk, D. A. (2005). *Mexico's New Politics: The PAN and Democratic Change*. USA: Lynne Rienner Publishers.
- Solinger, D. J. (2001). Ending One-Party Dominance: Korea, Taiwan, Mexico. *Journal of Democracy*, 12(1), 30-42. DOI: 10.1353/jod.2001.0017
- Treisman, D. (2015). Income, democracy, and leader turnover. *American Journal of Political Science*, 59(4), 927-942. <https://doi.org/10.1111/ajps.12135>
- Van De Walle, Nicolas (2006). Tipping Games: When Do Opposition Parties Coalesce?. In Andreas Schedler (Der.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (pp. 77-94) USA: Lynne Rienner.
- Wahman, M. (2013). Opposition coalitions and democratization by election. *Government and Opposition*, 48(1), 3-32. DOI: <https://doi.org/10.1017/gov.2012.5>
- Weston Jr, C. H. (1983). The political legacy of lázaro cárdenas. *The Americas*, 383-405. <https://doi.org/10.2307/981231>

The Importance of Subnational Elections and Subnational Politics in Competitive Authoritarian Regimes: The Case of PAN from Mexico

Mustafa Cem OĞUZ**

One of the most effective strategies to exit from competitive authoritarian regimes is “electoral alliances”. However, there is one more long-term strategy than electoral alliances, which is to democratize sub-national politics. According to this strategy, if the opposition democratizes the administrative unit (states or municipalities) that it gained in sub-national elections and performs successfully in these, this success will tend to spread to the peripheral units. These emerging democratic enclaves will ultimately transform national politics and put an end to authoritarianism. In the study, this strategy will be examined through the case of PAN from Mexico.

While authoritarian and electoral authoritarian regimes do not allow for the autonomy of subnational politics, competitive authoritarian regimes respect the autonomy of these areas, albeit partially. Therefore, it is possible for the opposition to acquire and govern subnational administrative units in competitive authoritarian regimes. By acquiring sub-national units, the opposition will have a number of opportunities that can overcome the constraints experienced in such regimes and make the field of competition fairer. The victory of the opposition against the hegemonic party in sub-national administrative units gives it an advantage in three points: access to resources, awareness by voters and experience in government. In terms of resources, the clearest expression of this is “social aid distribution”. Sub-national administrative units are authorized to distribute social assistance and these resources enable a clientelist relationship with the voters. By acquiring the sub-national administrative unit and performing successfully there, the opposition also breaks the media’s embargo against it and increases its recognition among the voters. Finally, with its performance in the subnational unit, opposition also breaks the prejudices of the voters that they “cannot govern successfully”.

Mexico, which was an elective authoritarian regime until the 1980s, began to make concessions to the opposition after this date, with the effect of financial crises, and thus the country became

** Niğde Ömer Halisdemir University, E-mail: mcoguz@ohu.edu.tr: Orcid ID: 0000-0003-3968-350X.

a competitive authoritarian regime. For the first time in 1988, the opposition party PAN won a state. This victory of PAN was repeated in neighbor administrative units with diffusion effect, and PAN became the only opposition party to come to the fore in sub-national politics. The party started to show its successful performance in subnational administrations in national elections, and after a period of 12 years, it removed the PRI from power in 2000. Thus, Mexico moved away from being a competitive authoritarian regime and completed its democratization process.

What was the factor behind PAN's great victory in 2000 has been a long debated issue? There are views that attribute this success to the personal talents of presidential candidate Fox, as well as views that see successive economic crises as determinant. However, another factor that cannot be neglected is the state and municipal governments that PAN has won since 1988. Indeed, PAN's victory is more like the final product of a 12-year strategic development rather than a sudden break. After PAN won the state of Baja California in 1988, it focused its attention on success in local politics and placed national politics in second place. The social democrat PRD, which emerged from the PRI, did not attach importance to local elections and defined its goal as a national victory. In 2000, while PAN won 9 states and dozens of municipalities, as well as ending the seventy-year PRI rule, the PRD did not achieve a remarkable success.

In Mexico, which became a Competitive Authoritarian regime after 1980, the most important problem of the opposition was access to resources and media. However, PAN's acquisition of state governments made it both accessible to resources and known to voters. In addition, its performance in state and municipal governments had a diffusion effect and thus won the neighboring state and municipal elections. PAN also created a democratic enclave in these units it governed, by curbing the authoritarian central government. Thus, citizens began to exercise their civil and political freedoms without fear of punishment. The most important impact of these democratic enclaves was on the elections. Because PAN took over the election observation in these units and prevented the government from manipulating. Furthermore, the concern that post-election protests could be held freely in these units had a chilling effect on the PRI.

These successes of PAN at the sub-national level also changed the political attitudes and behaviors of the citizens. For the first time, voters living in party-controlled units were introduced to fair elections, transparency and accountability and so they discovered that political life can be otherwise. While politics gained legitimacy in the eyes of the Mexican voters, they were also convinced that national politics should also be built around these positive values. Thus, PAN introduced "participatory citizenship" to Mexico with its performance in sub-national politics. Another consequence of PAN's victories is the institutionalization and democratization of state parliaments. With the party's acquisition of governorships, state assemblies under the control of the PRI started to audit the executive body for the first time in their history. The escalation of political strife at the state level has democratized parliamentary bylaws, strengthened the parliamentary oversight function, and increased negotiations in parliaments. As a result of all these developments, PAN has not only raised its own vote at the national level but has also led to the democratization of Mexico by helping other opposition parties gain strength.

Of course, there are many factors unique to Mexico that facilitate PAN's victory. But while these factors did not help other parties to march to power, PAN was able to take advantage of them. Because, unlike others, it adopted combating sub-national politics as a strategy. For this reason, PAN offers us a unique way out of Competitive Authoritarian regimes. This offer is also particularly important to the opposition that is now building democratic enclaves in Hungarian and Polish capitals. In order to return to the course of democracy, these two countries which are governed by hegemonic parties should take lessons from the story of PAN.

Türkiye'deki Merkez Sağda Devlet, Siyaset ve Hizmet İlişkisi

State, Politics, and Service Relationship in the Center-Right in Turkey

Fatih Çağatay CENGİZ* 

Öz

Demokrat Parti geleneği ile başlatılabilecek olan merkez sağ siyaset, Türk Sağ'ının temsil gücü açısından en büyük kanadını oluşturmaktadır. Bu merkez sağ siyasetin milliyetçi ve İslâmcı ideolojilerle olan rabitası 'devlet' kavramı söz konusu olduğunda ontolojik bir ortaklaşmanın nüvelerini göstermektedir. Devlet, kutsal bir varlık olarak milletin sadece koruyucusu olarak anlanılmıyormuş aynı zamanda pedagojik bir görev de atfedilerek yüceltilir. Böylece, millet olmanın doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan devlet, milleti de etik değerlerle kodlar. Devletin 'hikmet-i devlet' olarak takdimi her ne kadar modern öncesi dönemin kutsallığına atf yapsa da hizmet söylemi ve Makyavelist siyaset anlayışı merkez sağ, modern siyasetin gereklerini yerine getirmeye zorlamaktadır. Milletin koruyucusu olarak anlanılan devletin bürokratik ve ceberut yapısı merkez sağ siyaset tarafından modern/temsili demokrasi bağlamında eleştirilir ancak bu eleştiri de pragmatizmin ve çizdiği sınırlar çerçevesinde kalır. Öte yandan 'laf değil hizmet' üreten siyaset, her ne kadar merkez sağın kurucu unsuru olsa da Adalet ve Kalkınma Partisi ile bu siyaset, bir nümayiş siyasetine dönüşmüştür. Diğer bir anlatımla, hizmetin yapılması kadar onun gösterimi de merkez sağ siyasetin önemli bir unsuru haline gelmektedir. Hizmetin nümayişle buluşması son kertede siyaseti de teknik bir alana sıkıştırmaktadır. Bu makale, Türkiye'deki merkez sağ siyasetin pre-modern ve modern öncüllerini incelemeyi amaçladığı gibi bu ikili arasındaki çelişkileri de açığa çıkarmayı hedeflemektedir.

Anahtar Kelimeler: Merkez Sağ, Devlet, Demokrasi, Makyavelizm, Türkiye

Abstract

The center-right politics that can be traced back to the legacy of the Democratic Party in Turkey constitutes a major part of the Turkish Right with respect to its representative power. The connection between the center-right politics with the nationalist and Islamist ideologies essentially demonstrates an ontological rapprochement when the term 'state' is taken into account. The state as a sacred entity is not only perceived as the protector of the nation but also canonized by attributing it to a pedagogical task. Therefore, the state as the natural outcome of nation codifies the nation with ethical values. Whereas the presentation of the state by the center-right politics as the embodiment of reason d'état refers to a sacred notion of the pre-modern era, the discourse on service and Machiavellian politics compels it to perform the exigencies of modern politics. Moreover, the bureaucratic and despotic structure of the state, which is interpreted as the protector of the nation, is criticized with respect to modern/representative democracy, however, the criticism remains within the lines that pragmatism draws. On the other hand, although 'politics of service against politics of empty talk' has been the constitutive

* Ondokuz Mayıs Üniversitesi, E-posta: cagatay.cengiz@omu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8582-2665

element of center-right politics, this politics has turned into a 'politics of spectacle' under the Justice and Development Party. Encounter of doing service with spectacle, however, restricts politics to a technical zone. In other words, performance of service as well as its execution becomes an important element of center-right politics. The article aims at analyzing the pre-modern and modern arguments of the center-right politics in Turkey as well as unveiling their contradictions.

Keywords: Center-Right, State, Democracy, Machiavellianism, Turkey

1. Giriş

Bir çatı kavram olarak Türk Sağ, içinde barındırdığı farklı fraksiyonları ile devletin olağan ve olağanüstü dönemlerinin temel ideolojisini oluşturmaktadır. Türk Sağ'ın, devleti 'devlet-i ebet müddet' olarak görmesi ve devletin de Türk Sağ'ını sebep-i hikmetinin sorgulanmadan kabul edildiği bir ideoloji olarak benimsemesi, ikili arasındaki simbiyotik ilişkiyi perçinler. Bu makale, Türk Sağ'ın bel kemiğini oluşturan merkez sağ siyasetin devlet kurgusu ve pratiğini açıklamayı amaçladığı gibi, bu simbiyotik ilişkinin tarihsel izleklerine de bakmayı amaçlamaktadır. Makalenin ana iddiası, merkez sağın bir devlet ideolojisi olarak değişen her siyasi dönemde devlete elverişli bir hegemonya alanı yaratabildiğidir. Merkez sağın bu ideolojik esnekliği, kriz dönemlerinde her türlü 'uç ve marjinal' fraksiyonuna eklenilebilmesini ve eklektik bir yapıya bürünebilmesini sağlamaktadır.¹ Demokrat Parti (DP) ile başlatılabileceğimiz merkez sağ gelenek, her ne kadar 'uçlarda' görünen faşist ve İslâmcı akımlarla arasına mesafe koymak istese de bu akımları da içine alarak onları kontrol etmeye çalışmaktadır. Yine de merkez sağın 'uçlarıyla' olan rabitası, devletin koruyucu ve kollayıcı sıfatıyla manevi, şahsi ve kutsal bir birliği temsil etmesi olarak karşımıza çıkar. Böylelikle merkez sağın devlet algısı, milliyetçi ve faşist ideolojinin temel önermelerini de kabul eder. Devletin şahsi maneviyatına yapılan atıf, onu kutsallaştırdığı gibi pedagojik bir kurum haline de getirir. Bu anlamıyla (büyük harfle) Devlet'in ilk özelliği, Hegelci bir etik yaşamın (*sittlichkeit*) kurucu öznesi olmasında yatar. Makalede, merkez sağın devleti nasıl anlamlandırdığı üç başlık altında incelenecektir: İlk kısımda, devletin merkez sağ siyaset için milletin koruyucusu ve kollayıcısı olarak tarih öncesi bir özelliğe sahip olduğu iddia edilecektir. İkinci kısımda ise, milletin koruyucusu olarak anlamlandırılan devletin bürokratik ve ceberut yapısının merkez sağ siyaset tarafından demokrasi bağlamında nasıl eleştirildiği incelenecektir. Milleti için var olması gereken devlet, Tek Parti döneminde 'istibdat devleti' olarak kavrandığından, merkez sağ bu ceberut devleti, milli ve demokratik bir devlet olmaya çağırır. Merkez sağ için bu 'demokratik devlet', ancak Makyavelist bir siyasetin çizdiği çerçevede anlamlı olmaktadır. Üçüncü ve son bölümde, merkez sağ siyasetin modern siyasetin gereklerinden olan 'laf değil hizmet' üreten bir devletin inşasını hedeflediğinin altı çizilecektir. 'Hizmet devleti ve siyaseti' merkez sağ partilerin temel referans noktası olsa da Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) hizmet siyasetini nümeyiş siyasetine dönüştürdüğü iddia edilecektir. Diğer bir anlatımla, hizmetin yapılması kadar onun gösterimi de merkez sağ siyasetin kurucu unsuru haline gelmektedir. Sonuç olarak devlet, merkez sağ siyaset tarafından kutsallaştırılan bir özne konumuna yükseltilirken hizmet siyaseti ve Makyavelizm gereği modern dönemin bir aygıtı konumuna da indirgenir.

1 'Merkez' ve 'uç' kavramsallaştırması için bkz. (Bora, 2016, ss.23-24)

2. Merkez Sağda Hami Devlet Düşüncesi ve ‘Düşmanlarımız’

Merkez sağın devlete bakışı hem modern hem de pre-modern tınılar taşır. İlk olarak, merkez sağdaki devletin kutsiyet ve azamet kaynağının, Weberci rasyonel-bürokratik otoritenin kurumları meşru gördüğü modern bir anlayıştan değil, o kurumların bir ruhu, hüviyeti ve zihniyeti olduğunu söyleyen pre-modern bir anlayıştan aldığı iddia edilebilir. Kurumlar, belli bir zihniyetin taşıyıcılığını yaptığı ve bu zihniyeti içtimai bir pratiğe dökülebildiği ölçüde kabul görebilmektedir. Merkez sağdaki bu içtimai pratik, Türklerin tarih öncesine dayanan bir ‘millet’ olabılme vasfında yattığını söyleyen Türk milliyetçiliği düşüncesinden kaynağını alır.

Türklerin devlet kurmadaki üstün vasıfları öncelikle devletin kendi niteliklerinde değil, ilkçi (*primordialist*) ve özcü bir mitolojik anlatıyla Türklerin bizatihi millet olma vasfından ve ayrıcalıklı karakterinden kaynaklanır. Bu milliyetçi anlatıda devlet, milletin doğal bir uzantısı olarak karşımıza çıkar. Devletin oluşumu, iradi bir sözleşmenin koşullarında değil, tarih üstü millet kurgusundaki zorunlu şartlarda aranmalıdır. Bu anlatıda, bozkır kültürü ile sürekli vatan değiştirmek zorunda kalan Türkler, düşmana ve tehditlere karşı koyabilecek şekilde teşkilatlanma vasıflarını devletin varlığında kurumsallaştırmışlardır. Böylelikle devlet iki cephede de mücadele etmek durumunda kalır. Yani, bir yandan koruyucu ve kollayıcı sıfatını dış düşmana karşı ileri sürerken, içte de müstemlekecilere karşı savaşıyor. Bu mücadele ise ancak bir babalık hamiliğinde yürütülebilir. Babalık vasfı bir toprak parçası ya da vatanla değil, bir devletle özdeşleştirilir. Ötügen Yayınevi kurucularından Mehmed Niyazi’ye göre, yerleşik hayata geçmiş Hind-Avrupa toplulukları vatan imgesini babalık sıfatına yakıştırırken (*Vaterland, Fatherland*) Türkler bu sıfatı devletin bizzat kendisine ‘devlet baba’ diyerek karşılarlar (1993, ss.30-31).

Devlet kurma amacını apriori olarak zihninde taşıyan Türk milletinin devlet kurabilmesi Alparslan Türkeş’e göre de Türklerin “yenilgiyi, teslim olmayı kabul etmeme, daima yenmek için çalışmak, çabalamak düşüncesi”nde yatar (2017, s. 472-473). Türklerin bu savaştı ve direngen hüviyeti kurdukları bütün modern kurumlara da geçmişin izini bırakır. Buna kanıt olarak bugünkü birçok modern/bürokratik devlet kurumunun geçmişin mirası üzerinde yükselmesi gösterilir. Örneğin, Kara Kuvvetleri kendi kuruluş tarihini Cumhuriyet’le başlatmak yerine M.Ö. 209 yılında Büyük Hun İmparatoru Mete Han’ın tahta çıkış tarihini bir milat olarak alır. Böylelikle devlet kuruculuğun çok eski zamanlarda mitolojik bir öge olarak karşımıza çıkması resmi tarihin kendini oryantalist Avrupa tarihine karşı koruma ve bu resmi tarihin de güçlü ve medeni yönlerine vurgu yaparak milli özgüveni kuvvetlendirme çabasıyla anlamlandırılır (Bora, 1998).

Yine de devlet kurabilmek bir olgunlaşmayı gerektirmektedir. Türk milliyetçiliğinin kurucu isimlerinden Ziya Gökalp’ın *Türk Devletinin Tekâmülü* adlı eseri – devletin kuruluşunda insanların bir *telosu* (erek) gerçekleştirdiğini ve devletin, ailelerin ve köylerin birleşmesiyle *polisi* meydana getirdiği Aristotelesçi düşünceye benzer şekilde – Türklerin önce küçük birimler içinde yaşamlarını sürdürdüğü ancak daha sonra tekâmül kuvvetleri gereği birleşerek devleti (İL) oluşturduklarını savlamaktadır:

“Türk cemiyeti önce bir BOY'dan ibaretti (Boy, Mahmud Kâşgari'ye göre “halk” manasındadır). Boyun reisine TUDUN denilirdi. Sonra birçok boylar birleşerek İL'i meydana getirmişlerdir. İl'in reisine de YABGU adı verilirdi. Daha sonra birçok illerin birleşmesinden bir HAKANLIK meydana geldi. Yabgular bir HAKAN'a tâbi oldular. Bazı zamanlarda da bütün hakanlıklar birleşerek Türklerin tamamını bir İLHANLIK haline getirdiler. Bu zamanlarda hakanlar da bir İLHAN'ın vasalları hükmüne girdiler” (Gökalp, 1976, s.7).

Milliyetçi düşüncenin savlarına ek olarak, devlet ve milletin birliği düşüncesi İslâmcı ideolojiyle uyumlu olarak merkez sağ siyasete topluma organik bir bütün olarak bakma imkanı sunar. Organizmacı anlayışta toplum nasıl sağlıklı bir bedenle özdeşleştirilir ve toplumdaki her bir statü ve sınıf farklılıkları donuklaştırılırsa merkez sağın da topluma bakışı İslâmcı ve muhafazakâr tınılar taşır. Merkez sağ, kendi ideolojisini insanın kendi varlığıyla ve tanrısal olanla çelişkiye düşmemesi olarak tanımladığı ölçüde siyaseti ‘doğal olanın’, ‘sağlıklı olanın’ ve ‘uyumlu olanın’ bir izdüşümü olarak görür. Sol ise, insan bünyesine uymayan bu nedenle de ‘doğal’ olmayandır. 1970’li yıllarda çıkan *Yeniden Millî Mücadele* dergisinde sağ ve sol şöyle tanımlanmaktadır:

“Sağ İdeoloji, doktrinine uygun olarak madde ve hayatın doğru izahına dayanır. İnsan bünyesinin kanunlarıyla uyuma halindedir. Sağ ideoloji, insanın ve münâsebet halinde bulunduğu hayat ve kâinat varlığının tesbit olduğu umumî kanunların bilgisidir. Sol ideoloji ise insanın fitratına aykırıdır. Bir ideoloji, insan varlığının zarurî olarak ortaya koyduğu kanun uyamıyorsa tesir altında tuttuğu bütün insanların hayat katili olur. İnsan yaratılışının zaruretlerine aykırı olan bir ideoloji, buhranların ve her türlü ızdırabın kaynağıdır... Sol ideolojinin ana vasfı madde, hayat veya tezahürlerinden birisini putlaştırmasıdır” (Yeniden Millî Mücadele, 1971, s.4).

Merkez sağdaki devletin koruyucu ve kollayıcı bir özne olarak takdimi *pater familias* anlayışıyla doğallaştırılır. Devletin aile ile özdeşliği, onu vazgeçilmez ve doğal kılmakta, bu da devletin iradi bir kararla ortaya çıktığını varsayan liberal sözleşmecî düşünürlerin teorileriyle tezatlık oluşturmaktadır. Klasik liberal düşünürlere göre devlet, bireyin rasyonel tercihleri sonucunda oluşmuş, yapay ve hipotetik bir kurumdur. Yani devlet, bireyden sonra ve onun iradi kararları sonucunda doğmakta ve sözleşmeye dayalı bir ilişkiyle karşımıza çıkmaktadır. Türk Sağındaki anti-liberal tutum, devletin “herkesin herkese karşı savaş durumuna” son veren Hobbesçu bir mutlak egemenliğe sahip olmasındaki ayrıcalıkta değil (Özkazanç, 2016, s.147-148), devleti bireye önceleyen ve ayrıksılaştıran bir anlayışın tezahürü olmasında yatar. Kısacası, merkez sağın devlet tahayyülü, her ne kadar Hobbesçu bir Leviathan'ı çağırırsa da, devletin oluşumunu apriori olarak bireyin oluşumundan önceye aldığı ölçüde liberal tasavvurdan ayrılır. Birey, her zaman kudretli ve aşkın devletin yörüngesinde yer almalıdır.²

2 Yaşar Suveren'in görüşme yaptığı AKP'li siyasetçilerden biri bireyin devlet karşısındaki acizliğini şöyle açıklamaktadır:

Nasıl bir evde baba her şeyi yapar, her şeyi söyler, gerekirse döver, gerekirse kızar ya! Kabul edelim veya etmeyelim bizdeki anlayış genellikle böyledir. Bu konuda rahmetli babam, ‘devlet ateş gibidir, çok uzaklaşırsan donarsın, çok yaklaşırsan yanarsın’ derdi. Bir de, devletin belli kuralları var, belli prensipleri var işlemesi için, var olabilmesi için. Onlara dokunmayacaksın, ellemeyeceksin. Neden? Bireylerin devlere gücü yetmez, bireysel olarak mücadele edenin devlete gücü yetmez, ama her zaman bireyin devletine sahip çıkman lazım bana göre (akt. Suveren, 2014, s.41).

Benzer şekilde merkez sağı diğer emsallerinden ayıran özelliği devleti Hegelci bir 'etik devlet' anlayışla donatmış olmasıdır. Hegel'e göre, etik devletin aile, sivil toplum ve devlet olmak üzere üç uğrağı bulunmaktadır. Aile, tikel çıkarların bir tarafa konup çocuğa karşı altruistik duyguların yoğunlaştığı bir dolayım alanı olarak karşımıza çıkar. Öte taraftan sivil toplum, bencil bireyin egoist ve tikel çıkarlarının karşılandığı alan olarak ailenin anti-tezi durumundadır. Devlet ise, bu tez ve anti-tezin diyalektik birliğinden çıkmış bir sentezdir, diğer bir ifadeyle "etik ideanın edimselliği"nin timsalidir (Halifeoğlu ve Yetiş, 2013, s.171-173). Bu anlamıyla devlet, pasif bir nitelik değil, edimselliğin ve eylemliliğin bizzat kendisini oluşturmaktadır. Böylece devlet, edimselliği gereği tebaasının eğitiminden de pedagojik olarak sorumludur. Modernitenin yozlaştırdığı ahlaka karşı *sittlichkeit* (etik yaşam) devletin sorumluluk alanına girer ve devlet aşkın bir entiteye dönüşür.

Bu denli etik kodlarla ve ödevlerle donanmış olan yapıya karşı kötülük beslemek hatta anarşi yaratmak sadece ahlaki bir bozulmaya değil, adli bir meseleye de işaret eder. Hegel, *Alman Anayasası* adlı eserinde devletle insan arasındaki ilişkinin iki özgür birey arasındaki eşit ve sözleşme temelli bir ilişkiye dayanmadığını, devletin üstün bir varlık olarak kendi bekasını "canilere" karşı koruması gerektiğini anlatmıştır:

"Bir özel şahıs tarafından bir özel şahsa veya bir devlet tarafından başka bir devlete ya da bir özel şahsa karşı yapılan kötülük, bugün artık bir adil ceza meselesidir. (Buna karşılık) bir devlete karşı anarşi yaratmak, en büyük ya da yegâne cinayettir ... ve doğrudan doğruya bizzat devlete saldıranlar en büyük canilerdir ve devletin, kendi bekasını sağlamaktan ve bu canilerin gücünü en güvenli tarzda imha etmekten daha üstün bir ödevi yoktur" (akt. Sancar, 1997, s.82).

Devlete karşı Hegelci bakış, merkez sağın organik entelektüelleri tarafından yeniden üretilir. Muhafazakâr düşünürlerden Nurettin Topçu, liberal devlet anlayışını eleştirerek devletin "ferdi iradelerin bir inkişafı eseri ve bir uzaması" olmadığını, devletin tam da "ferdin ruhunda harekete başlayan, milleti meydana getiren ve ilâhî iradeye kavuşmak için hamleler yapan iradenin fertten Allah'a götüren yoldaki bir durak yeri" olduğunu söyler (2010, s.47). "Millet vücudunun ruh kazanması ve ilâhî bir ruhun millete beden kazandırması" olan devlet, "milletin yetiştiricisi, yaşatıcısı ve her türlü feyiz kaynağı"dır (2010, s. 48). Bu ruhun yaşaması ancak milletin mesuliyet yükünü sırtlamasıyla mümkündür. Topçu'ya göre, öğretmen dershanede, imam mihrapta, tüccar pazarda, asker nöbette vazifelerini yaptıkça devlet ifadesini ve iradesini bulmuş olur (2010, s.50). Bu yükün taşınmadığı yerde ise devlet iradesi zayıflar ve istibdat ortaya çıkar. Bu anlamıyla istibdat, tam da devletin devlet olmaktan çıktığı yerde görülür çünkü "İstibdat, devlet kuvvetinin zafından faydalanan ve yukarıdan gelen zulümdür" (2010, s.166). O nedenle otoriteci devletle istibdat devleti aynı şeyler değildir (2010, s. 166-168).

Devlet iradesini zayıflatıp anarşiye yol açan en büyük kötülük ise merkez sağ tarafından 'komünizm' olarak belleklere kazınır. Komünizm korkusu ve düşmanlığı sadece merkez sağın değil aslında Türk Sağ'ının zihninde yer etmiş en kadim korkudur. II. Dünya Savaşı sonrasında Sovyet Rusya'ya karşı 'Hür Dünya'nın' yanında yer alan Türkiye için komünizm, sadece milli olmayan bir ideoloji değil, vatana hıyanetle eş değer bir ideoloji olarak görülmüş ve buna karşı

mücadelede her türlü önlemin alınmasına önem verilmiştir. Bu nedenle Türk Sağ'ının sadece 'uçları' için değil, 'merkezi' için de komünizm baş düşmanlardandır. Dönemin Başbakanı Adnan Menderes (1950-1960) komünizmin bir fikir hürriyeti olmadığını, komünistlerin vatana ihaneti bir din haline getirdiklerini söyleyerek mücadelenin sadece dini ve sosyal telâkkilerle başarıya ulaşamayacağını belirtmiştir. Menderes'e göre komünizmle mücadele çok boyutlu olmalıdır:

“Hiç şüphe yoktur ki Türk camiasının sosyal telâkkileri, dini telâkkileri, siyasî ve idarî idealleri komünizm cereyanı ile, fikir olarak komünizm cereyanı ile mücadele etmek bir hâkimiyet üstünlüğü temin etmeye kâfidir, yeter artar. Fakat mesele bu mevzu değildir arkadaşlar ... bugün komünizm bir fikir hürriyeti mevzuu olmaktan çoktan çıkmıştır. Asırlık ve asırlık hürriyet vatanları dahi bugün komünizmin teşkil etmekle olduğu büyük tehlike karşısında korunmak tedbirleri almak ve bağlı kaldığı büyük hürriyet ideal ve prensibinden bigûna fedakârlık yapmak mecburiyetinde kalmaktır. Bu hal karşısında ensemize ve bağrımıza yapışan bir tehlike teşkil eden, dünyanın bugüne kadar tek başına en büyük kuvvetini nefsinde toplamış olan bir dış kuvvete dayanmak suretiyle vatan içinde vatan hiyanetini din haline getirmek suretiyle çarpışan ve mücadele eden bir teşkilata karşı idealist bir görüşle bu tarzda bir mücadele sistemi tavsiye etmek, beka şartlarımızın temini bakımından büyük bir gaflet teşkil eder ...” (TBMM Tutanak Dergisi, 1951, s. 39-40).

Her ne kadar komünizmle mücadele merkez sağda ve 'uçlarında' düşmana karşı bir vatan savunması olarak düşünülse de, dahili ve harici düşmanlar mefhumu, düşmanın varlığından öte merkez sağın kendi varlığı için elzemdir. Merkez sağ siyasetin idollerinden Necip Fazıl Kısakürek'in *Düşmanıma* adlı şiirinde kısa ve öz bir şekilde belirttiği gibi düşman, 'benlik' şuuru için gereklidir. Kısakürek'in beytinde de vurguladığı gibi, “Ey düşmanım sen benim ifadem ve hızımsın, gündüz geceye muhtaç bana da sen lazımsın”.

Buradaki önemli nokta, Türk Sağ'ının merkezinden uçlarına doğru giderken düşmanlaştırılan öznelerin sayısının arttığı yani düşmanlaştırmanın sadece dahili düşmanları kapsamayıp harici ve müstakbel düşmanları da kapsadığıdır. Türkçü Nihal Atsız'ın oğlu Yağmur'a yazdığı *Vasiyetname*, düşmanların çokluğunu ve her yerdeliğini göstererek “Türk'ün Türk'ten başka dostu yoktur” şiarını kanıtlamaya çalışır. Oğlu Yağmur'a yazdığı gibi, yapılması gereken düşmanlara karşı şimdiden bir bilinç aşılmasıdır:

“Yağmur Oğlum!. Bugün tam bir buçuk yaşındasın. Vasiyetnamemi bitirdim, kapatıyorum. Sana bir resmimi yadigar bırakıyorum. Öğütlerimi tut, iyi bir Türk ol. Komünizm bize düşman bir meslektir. Bunu iyi belle. Yahudiler bütün milletlerin gizli düşmanlarıdır. Ruslar, Çinliler, Acemler, Yunanlılar tarihi düşmanlarımızdır. Bulgarlar, Almanlar, İtalyanlar, İngilizler, Fransızlar, Araplar, Sırplar, Hırvatlar, İspanyollar, Portekizliler, Romenler yeni düşmanlarımızdır. Japonlar, Afganlar ve Amerikalılar yarınci düşmanlarımızdır. Ermeniler, Kürtler, Çerkezler, Abazalar, Boşnaklar, Arnavutlar, Pomaklar, Lazlar, Lezgiler, Gürcüler, Çeçenler içerdeki düşmanlarımızdır. Bu kadar çok düşmanla çarpışmak için hazırlanmalı. Tanrı yardımcın olsun” (Atsız 1941 akt. Güvenç, 1996, s. 361).

Soğuk Savaş döneminin sertliğinde şekillenen merkez sağ, komünizmle mücadelede İslami 'uç'un argümanlarını da benimser. Özellikle milliyetçi-muhafazakâr sağ, sadece komünizmi değil, muarızı olan solu 'kafirlik', 'dinsizlik', 'milliyetsizlik' olarak görmüş ve sola karşı mücadelede dini terimleri kullanarak politik meseleleri teolojikleştirmiştir. Hasan Basri Erzurumi'nin *Kur'anı Kerime Göre Sağcılık ve Solculuğun Mânası ve Solcu Yazarlara Cevap* adlı kitabı solcuların düşmanlaştırılmasında dinin nasıl işlevsel kılındığına bir örnektir (Meşe, 2016, s. 41). Erzurumi'nin kitabı Kurandan ayetle başlar ve Vakia Süresi'nin 8. ve 9. ayetlerine gönderme yaparak, "Sağcılar ne mutlu o sağcılara. Solcular ne yazık ki o solculara?" diye devam eder (Erzurumi, 1968, s. 7 akt. Meşe, 2016, s. 41). Kitap, sağcılığı 'müminlikle' olumlarken solculuğu 'mümkirlikle' kötüler (Erzurumi, 1968, s. 8). Olumlama ve olumsuzlama sağcılarının ve solcularının devlete farklı bakışlarından türer çünkü müminler devlete itaat ederken mümkirler ancak isyan eder. O halde, sağcılara cennette "dikensiz akasyalarda, tepeleri yemiş dolu muz ağaçları arasında, uzayıp giden bir gölgelikte, durmayıp akan suların başında yemişler" müjdelenirken solculara "kızgın ateşte, kaynar suda, kara bir dumanın gölgesi" bir avuç toprak ve kemik olmak reva görülmüştür (Erzurumi, 1968, s. 9-10).

Erzurumi, sadece sağcılık-solculuk meselesine odaklanmamakta, Soğuk Savaş döneminin çift kutuplu dünyasında müstemlekeçiliği ortadan kaldıran, geri kalmış ülkelere Marshall Planı çerçevesinde yardımda bulunan ABD'nin yanında yer almayı salık veren bir dış politikayı da benimser. Erzurumi'ye göre, ABD sömürücü bir devlet değildir, keza asıl sömürücü Rusya'dır (1968, s. 27). Solcuların aymazlığı sadece müttefik ABD'ye karşı olmalarında değil ülke içindeki zenginlere de karşı çıkıp sermaye düşmanlığı yapmalarındadır. "Halbuki, meselâ: (ECZACIBAŞI, VEHBİ KOÇ, MUSA TOPBAŞLAR, v.s.) gibi zenginlerimizin, fabrikaların, bankaların, yardım müesseselerine, her sene yaptıkları yardımlar çok muazzam ve şayanı şükrandır" (Erzurumi, 1968, s.30).

Merkez sağın devleti koruyucu ve kollayıcı görmesi, içteki hainlere karşı teyakuz halinde kalmasını sağladığı gibi, dışarıya karşı da kutsal bir mefkûreyi yerine getirmenin kapısını aralamaktadır. Bu mefkûre, İslâmci gelenekte tüm Müslümanların hamiliğini yapacak güçlü bir devlet düşüncesiyle anlamlandırılırken, milliyetçi gelenekte Turancı bir arzuyla kendini var eder. Özellikle Türkçü faşizmin bir özelliği olarak karşımıza çıkan "Türk enternasyonalizmi" Türkiye'nin sınırları dışında, özellikle Orta Asya'da yaşayan Türkleri tek çatı altında toplamayı hedeflemekte ve bunu ahlaki bir görev görmektedir. Bu ahlaki görev tutsak Türkleri özgürleştirmek istediği gibi Batı Trakya'dan İdil-Ural boylarına ve Bayır-Bucak bölgesine kadar Türk'ün olduğu her yeri özgürleştirmeyi de amaç edinir. Nihal Atsız'ın 1966 yılında *Ötüken* dergisinde çıkan "Turancıyız Ne Olacak" adlı yazısı, Türk Sağ'ının irredentist damarını göstermesi bakımından önemlidir.

"Tarihi vatanımız olan bütün tutsak ülkeleri elbette kurtaracağız. Görevimiz bu değil mi? Böyle büyük bir ülküye bağlanmayıp da hayvani bir rehavetle zevk içinde mi yaşayacağız? (...) Biz iki Türkistan'ı da, Azerbaycan'ı da, Kafkasya'yı da, İdil-Ural boylarını da, Kırım'ı da kurtarmak için suurumuz işledikçe, ayakta durabilecek gücümüz kaldıkça çalışacağız. O kadar da değil... Batı

Trakya'yı, Kıbrıs'ı ve Adaları da alacağız. Kerkük ve Bayır-Bucak da bizim olacak" (akt. Yaşlı, 2014, s.115-116).³

Merkez sağda devleti yüceltmenin İslâmi kökenlerine diğer bir örnek ise en kötü devletin bile devletsizlikten evla olduğunu söyleyen Mehmet Kırkinci'dan gelir. Nur cemaatinin önde gelen isimlerinden olan Kırkinci, devleti şahsileştirirken devletsiz milletlerin namusu bile olamayacağını şöyle ifade etmektedir:

"Bilindiği gibi, devlet bir şahs-ı manevidir. Şüphesiz en kötü bir devlet, devletsizlikten binler kat daha iyidir. Devleti olmayan ve başka devletlerin esareti altında inleyen milletlerin perişan ve sefil halleri herkesin malumudur. Vatani olmayanın evi, barkı ve mülkü olmaz, namusu tarumar olur. Millet ile vatan, ruh ve ceset gibidir. Devletsiz, vatansız bir millet yetim; milletsiz vatan da harabe bir ev gibidir. İnsanın en esaslı vazifelerinden birisi de vatanını sevip sevdirmesi ve ona gereken hizmeti yapmasıdır" (Kırkinci, 2014).

İslâmcı ve milliyetçi düşünceden devletin yüceltmesi düsturunu edinen merkez sağ gelenek, devletsizliği sadece 'perişan ve sefil' bir durum olarak görmez. Daha da önemlisi, devleti yüceltmeyle kendini mazlumlaştırma söylemi bir arada yürür. Bu söylemin, merkez sağa ideolojik güç kazandıran, kitlelerle buluşmasında ve onları mobilize etmesinde Fethi Açıkel'in deyişiyle 'kutsal mazlumluk' anlatısının kurucu bir rol oynadığı iddia edilir. Bu anlatıda eşitsiz gelişim ve modernleşmeye sonucunda toplumsal ve kültürel olarak mülksüzleşmiş yığınlar, geçmişe atıfla iade-i itibarlarını baskıcı ve intikamcı bir güç istenci arzusuyla geri kazanmaya çalışır (Açıkel, 1996, s. 155). Örneğin Necip Fazıl Kısakürek'in Sakarya şiirindeki "Yüzüstü çok süründün ayağa kalk, Sakarya!..." mısrası, 'yaralı öznenin' uğradığı haksızları ve çileleri sürekli anlatarak hem makus talihi hatırlatır hem de bugünü canlı tutar. Böylece, siyaseten de mülksüzleşmiş kitle, tarih sahnesinde siyasi mülk edinmeyi amaçlar (Açıkel, 1996, s. 167). Türk Sağ'ına ve özelde de merkez sağa sirayet etmiş mazlum ve mağduriyet söylemi 'bastırılan öznenin geri dönüşü'nde olduğu gibi, elinden alınan uyumlu geçmişi ve kirlenmemiş bilinci yeniden kurabilmek için tarihsel kökenlerine iner ve narsistik bir biçimde doğrunun yekpare bir temsilcisi olduğunu iddia eder (Baştürk, 2014).

'Kutsal mazlumluk' fail için travmaların "kuşaklararası aktarım" adına da bir işlev yüklenir. Tarih, sadece yaslardan, kayıplardan ve mağlubiyetlerden ibaret değildir. Tarihten seçilerek depolanmış her türlü travma, yeni bir tehdit algısı altında grup kimliğinin yeniden kazanılmasında veya güçlendirilmesinde liderin başvurduğu bilinçdışı kaynaklardan biridir. Bu gibi durumlarda Vamık Volkan'ın ifadesiyle "zaman çökmesi" yaşanır ve yüzyıllar öncesinde olmuş bir olay, sanki dün olmuş gibi yaşanır ve mevcut düşman abartılır (Volkan, 2001, s.89).

3 Bu irredentist-Turançı eğilimin Türk Sağ'ına özgü bir damar olmadığını, böyle bir damarın resmi ideolojinin düşünürlerinden Ziya Gökalp'te de bulunduğunu söyleyebiliriz. Gökalp, *Turan* şiirinde necip ırkın vatanı olarak sadece Türkiye'yi imgelemez, Turan'dan bahseder. Vatan, "ne Türkiye'dir Türklere, ne Türkistan. Vatan büyük ve müebbet bir ülkedir: Turan" olarak genellenir. Bu sayede sınırları iyice daralan Osmanlı Devleti'ne karşı soyut bir vatan tahayyülü harekete geçirilerek emperyal duygular okşanır (Bora, 2007).

‘Kutsal mazlumluk’ söylemi, devletin ceberut karakterinin özellikle merkez sağın milliyetçi-mukaddesatçı tabanını vurduğu söylemiyle işlevsellik kazanır. Bu söyleme göre, Tek Parti döneminden beri kendisine sol diyen güçler, bu ülkeye has, milli ve dini değerleri aşağılamış, iktidarlarının kaynağını millete değil, ceberut devletin gücüne dayanmakta görmüşlerdir. Sağ ise ülkenin her zaman gelişmesini ve ilerlemesini isteyerek özgürlükçülüğün bayraktarlığını yapmıştır. Bu söylemi İdris Küçükömer’in teziyle söyleyecek olursak, Türkiye’de sol ‘anti-demokratik’, sağ ise ‘demokratiktir.’⁴ Ancak, merkez sağın demokrasi söylemi kendi çelişkilerini de içinde barındırır.

3. Ceberut Devlete Karşı Demokratik Devletin Çelişkileri

Türkiye’de sağ ve sol siyasi bölünmesini üretici güçlerin gelişmesini destekleyen ve köstekleyen akımlar üzerinden okuyan İdris Küçükömer, *Batılılaşma & Düzenin Yabancılaşması* adlı kitabında sınıf mücadelesi yokluğunda siyasi mücadelelerin bir şahıs ve bürokrasi mücadelesi olma özelliği taşıdığını belirtmekte, Batı’nın aksine Osmanlı’da sınıf meselelerinin neden ortaya çıkmadığını ayrıntılarıyla anlatmaktadır (2007, s.45). Küçükömer, sınıf meselesinin açığa çıkamamasında Osmanlı merkezi sisteminin otonom tüccar şehirlerinin doğmasını engellemesinin ve böylelikle üretim güçlerinin yaratılmamasının olduğunu iddia etmektedir (2007, s.12). Küçükömer’in en kıskırtıcı iddiası ise, Türkiye’deki üretim güçlerinin gelişmesinde sağ ‘tarafın’ destekleyici olduğu, sol ‘tarafın’ ise üretim güçlerinin gelişme hızını yavaşlatan hatta tasfiye eden bir rol oynadığı, asıl meselelerinin Batılılaşma çerçevesinde devleti kurtarmak olduğudur.

Küçükömer, Demokrat Parti ve Adalet Partisi geleneğini sol yanla anar. Bu merkez sağ partilerin köklerini de “yeniçeri-esnaf-ulema birliğinden gelen doğucu-islama halk cephesine dayanan” ve Jön Türklerin Prens Sabahattin kanadını oluşturan Hürriyet ve İtilaf Fırkası’nda, Birinci Meclis’teki İkinci Grup’ta, Tek Parti döneminde kurulan Terakkiperver Fırkası’nda ve son olarak 1930 yılında kurulan ve kısa bir süre sonra kapatılan Serbest Fırka’da bulur. Sağ yanı ise, 1960’lı yıllardaki ‘Ortanın Solu’ söylemiyle çıkan CHP’yle, “Batıcı-laik bürokratik geleneği temsil eden” Jön Türklerin Terakki ve İttihat kanadıyla, Birinci Meclis’teki Birinci Grup’la, Cumhuriyet Halk Fırkası’yla ve CHP-Millî Birlik Komitesi ortaklığıyla tarif eder (2007, s. 44). Sağ, Küçükömer’e göre, geniş halk kitlelerinin istek ve arzularının temsiliyken, üretim güçlerinin geliştirilmesinin önünde engeller koyarak büyük kitlelerle bağını koparmış olan sol, politik iktidarını ancak devlete dayanarak sağlayabilmektedir.

Küçükömer’in bu argümanı şematik biçimde ‘Türkiye’de sağ soldur, sol da sağdır’ diye takdim edilse de bu argümanın daha incelikli bir gerçekliğin altını çizdiği vurgulanabilir. Solun kitle tabanını oluşturması beklenen toplumsal sınıflar sağda temsiliyet bulurken, sağın temsil etmesi

4 Küçükömer’in bu aforizması, dönemin Asya Tipi Üretim Tarzı (ATÜT) tartışmalarından beslenerek, Osmanlı iktisadi ve toplumsal yapısının Batı Avrupadaki feodal yapıdan farklı olduğu, Osmanlı’da artık ürüne el koymanın Batı’da olduğu gibi sermaye sınıfı tarafından değil, devletin bürokratik eliti tarafından gerçekleştiği iddiasına dayanmaktadır. Bu yaklaşım, literatürde, Osmanlı toplumsal ve iktisadi yapısını kapitalizm dışı addederek sömürü ilişkilerini gizlemesi nedeniyle eleştirilmektedir.

gereken toplumsal sınıflar solda konumlanmıştır (Bora, 2018). Bu söylemin hegemonik hale gelmesi ise merkez sağın kendini demokratik bir özle ifade etmesiyle ilişkilidir. Merkez sağ, kendini milli, yerli ve demokratik olanla özdeşleştirirken, solun her türlü fraksiyonunu bürokratik gelenekle bir tutmuştur.

Merkez sağın kendini demokratik bir özle ifade etmesi, toplumsal tabanını milletin bütünü olarak görmesiyle ilişkilidir. ‘Tersinden Rousseaucu’ kavramıyla açıklayabileceğimiz bu olgu, seçmenlerden oluşan kitleyi ‘genel irade’ olarak tanımlama eğilimindedir. Ancak genel irade kavramı Fransız düşünür Jean-Jacques Rousseau’da bireylerin şahsi çıkarlarını ve iradelerinin tümünü anlatmak için kullandığı bir kavram değil, toplumun ortak çıkarını ortak yaşam iradesiyle birleştirmesini öngören bir kavramdır (Orhan, 2012, s. 13). Yani ‘genel irade’ kavramı, Hannah Arendt’in ‘emek’ (*labor*) ve ‘iş’ten’ (*work*) sonra en kamusal insan faaliyeti olarak gördüğü ‘eylem’ (*action*) gönderme yaptığı gibi, Jürgen Habermas’ın eleştirel aklın olduğu ve hiçbir dışlama faktörünün yer almadığı, ortak kamusal çıkarların tartışıldığı ‘kamusal alan’ kavramına da modern bir gönderme yapar. ‘Tersinden Rousseaucu’ olarak adlandırabileceğimiz merkez sağ siyasetin milleti ve devleti anlamlandırma biçimi, her ne kadar seçmen kitlesini bir milli irade etrafında bütünleştirme gayesi taşı da, ortak bir kamusal alan yaratma konusunda dışlayıcılık faktörünü sürekli işlevsel kılmaktadır. ‘Milli irade’ olarak sınırlandırılan genel irade, ortak bir yaşam iradesi kurmanın değil, eşitsizliklerin doğallaştırıldığı ve milletin devletle bütünleştirildiği soyut bir kavrama karşılık gelir. Bu haliyle de merkez sağ, devletin millet karşısında hizmetkar olması gerektiğini söyleyip devlet bürokrasisindeki elitizme cephe almış gibi görünse de, eşitsizlik temelli bir elitizmi de yeniden üretir. Türk Sağ’ının her renginde görülen bu eşitsizlik ise sağın kapitalizme olan yapısal bağlılığında aranmalıdır (Meşe, 2016, s. 42).

Türk Sağ geleneğinin ‘millet iradesi’ yoluyla fetişleştirdiği homojen ve çatışmalardan azade bir ‘millet’ tasavvuru, demokrasiyi teknik bir mesele haline getirerek çoğunluğun mutlak iradesine bağlar. ‘Millet’, herkesi kapsayan ve herkesin kendi kimlik ve sınıfsal pozisyonlarıyla devletten ayrılan bir oluşum değil, çoğunluktur. Bu sayıca çok olma hali, kendi kimliğini Sünni, Hanefi ama aynı zamanda laik ve Türk olmakta bulur ve bu makbul kimlikleri karşılamayanları çoğunluğun dışında ‘marjinal’ diye tanımlar. Demokrasi merkez sağ gelenekte her şeyden önce ‘çok’ olanın sandık taleplerinin karşılanmasıdır. Bu tasavvura göre demokrasi, çoğulcu değil, çoğunlukçudur.⁵

Çoğulcu demokrasi anlayışında dahi nizamın sağlandığı devlet otoritesi ön plana çekilir. Adnan Menderes 1958 yılındaki meclis grubu konuşmasında özgürlük-güvenlik paradoksunda güvenliğin ön planda olduğunun altını çizmiştir.

“Yolumuz (...) hürriyet ve demokrasinin memleketimizde yerleştirilmesi yoludur. Fakat her şeyden evvel nizamın muhafazası kati bir zaruret arz eder. Bu yapılamadığı takdirde, birtakım sokak hareketleriyle, milli iradenin iptal edilebileceği kanaati hâkim olursa, bugün için ve istikbal bakımından çok tehlikeli bir vaziyet hasıl olur” (akt. Türk, 2014, s. 37).

5 Çoğulcu demokrasilerde de çoğunluğun yönetme hakkı olduğu teslim edilir. Ancak bu ‘yönetme hakkı’, çoğunluğun mutlak üstünlüğü’ anlayışına tahvil edilmez. Çoğulcu demokrasi, temel hak ve özgürlüğe ve azınlığın haklarının da çoğunluğun iradesine karşı korunması gerektiği düşüncesiyle çoğunlukçu demokrasiden ayrılır.

Nizam ve beka sorunlarının doruk yaptığı dönemlerde söylemler de sertleşir. 1960 yılı öğrenci olaylarında Menderes'in "Mülkiye Mektebi'ni seddü bent etmek lazımdır. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin bizim örf ve hayatımızda esaslı bir rolü, vazifesi kalmamıştır. Onu kapatırsınız, Konya'da bir Hukuk Fakültesi açarsınız. Bir teadül ile 'talebeleri oraya naklediyorum' dersiniz. Gelecek sene binayı yıkarsınız" (Adnan Menderes 2 Mayıs 1960 akt. Türk, 2014, s. 36) sözleri, merkez sağın kriz dönemlerinde 'uçlarına' kolayca kayabildiğinin göstergesidir.

Her ne kadar merkez sağ devletin ceberut karakterine karşı çıksa da belli zamanlarda devletin önemli bir bileşeni olan orduyla bağlarını sıkı tutmuştur. Özellikle 1990'lardan sonra ulus devletin küreselleşme süreciyle eleştiriyeye tabi olması karşısında merkez sağ ile ulusalcı-Kemalistler dirsek temasına girmiştir. Devletin zayıflatılması ve dış güçlerin yerli işbirlikçileriyle ulus devletin altını oymaya çalışmaları her iki akımın da ortak söylemi haline gelir. Bu tür dış mihraklara karşı ordunun milli birlik ve bütünlüğü korumadaki rolü ulusalcılar ve milliyetçi-mukaddesatçı kesim tarafından coşkuyla savunulur (Öztaş, 2016, s. 452). Böylelikle merkez sağın demokrasi ile ilgili çelişkili tavrı sadece çoğunlukçuluğu arzulamasında değil, devletin kriz zamanlarında nasıl davranması gerektiğini anlatmasında daha görünür olur. Yani, bir yandan merkez sağ ceberut devlete karşı devletin demokratik olmasını ister. Diğer taraftan, devletin dahili ve harici hasımlarına karşı ceberut yüzünü göstermesi gerektiği vurgulanır. Bu nedenle de, 'devletlülerle' ittifak halinde olmaktan çekinmez. Böylece milli ve demokratik devlet talebi sadece seçici bir demokratik talep olmanın ötesine geçmemektedir. Vesayet devletine karşı milli ve demokratik devleti savunduğunu iddia eden ve halkın egemenliğini kısıtladığı için darbelere karşı çıkan merkez sağ, 1990'larda Refah Partisi'nin yükselişe geçtiği bir noktada askeri bürokrasinin hizasına kendini çekmeyi de bilmiştir. Süleyman Demirel, 28 Şubat sürecinde tam da vasi konumunda olarak askeri bürokrasiyle ittifak halindedir. Bu durum, pragmatizmin ve Makyavelist siyaset anlayışının merkez sağın önemli bir özelliği olduğunu göstermektedir.⁶

Merkez sağın, 'devleti' pre-modern varsayımlarla kavrayışının aksine, siyaseti modern bir kavram olarak gördüğü de iddia edilebilir. Buradaki 'modern' kavramı, iktidarı ele geçirmek ve sürdürebilmek için siyasetin etik kodlardan ve prensiplerden arındırılması ilkesine gönderme yapar. Siyaset, ne Antik Yunan filozoflarında görülen 'İyi yaşam nedir?' sorusuna verilen subjektif bir yanıt, ne de Orta Çağ teologlarının Tanrısal yasayı doğal ve pozitif yasalar üzerinde tahakküm etmeyi salık veren dinsel pratikleridir. Merkez sağda modern siyaset her şeyden önce iktidar rekabetine dayanmaktadır. Bu rekabet arzusunun izleri, Hristiyan teolojisinden Batı muhafazakârlığına aktarılmış insan doğasıyla ilgili kötümser yorumla benzerlik gösterir. Bu anlayışa göre insan, doğuştan kötü, ikiyüzlü ve çıkarlarının peşinde koşan bir varlıktır. İnsan, tehlikeden ve tehditten kaçır ancak bir başkası kendisine iyilik yaptığında ona iyilikle karşılık verir. Bu ontolojik varsayımda önemli olan, insanın rekabetçi ve kötü oluşunun dinsel bir dogma ya da ahlaki bir ilkeye dayanması değil, insan doğasına özgü bir edim olduğudur. Bu anlamıyla da siyaset, 'olması gerekeni' değil 'olanı' hedeflediğinden etik kodlardan arındırılmıştır. Ancak bu, politikayı bir ahlaksızlık olarak kodlama değil, yeni bir ahlak paradigmasını modern

6 1960-1980 döneminde Süleyman Demirel liderliğindeki Adalet Partisi'nin orduyla olan çelişkili ilişkisi için bkz. (Cizre, 2014)

siyasetin içine sokmaktır (Satıcı, 2015). Böylece siyaset, insan doğasına da uygun olarak, Niccolo Machiavelli'nin de dediği gibi bazen aslan gibi güçlü bazen de tilki gibi kurnaz olmayı gerektirir. Lider, koşullara göre kendini ayarlamasını bilmelidir "... çünkü aslan kendini ağdan, tilki de kurttan korumasını bilmez. Tuzakları tanımak için tilki olmak gerekir, kurtları ürkütmek için aslan. Sadece aslanlık etmek istemekle kendilerini sınırlayanlar bu işten hiçbir şey anlamıyorlar demektir" (Machiavelli, 1994, s. 110).

Sağ siyasetin Makyavelist temelini özetleyebilecek en iyi sözün, Süleyman Demirel'in 'Dün dündür, bugün bugündür' sözü olduğu söylenebilir. Dün için söylenen bugün için geçerli olmadığı gibi siyaset, prensip ve etik değerler üzerinden değil, değişen şartları iyi analiz etme, bu şartlara göre tutum alma ve mümkün mertebe değişebilme kabiliyetiyle yapılmalıdır. Makyavelizm'e ek olarak 'hizmet siyaseti' gütmeye de merkez sağ için modern siyasetin bir gerekliliği olarak karşımıza çıkar.

4. Hizmet Devletinden Nümayiş Devletine

Türk Sağı ekonomik kalkınmacılığı milletin sorunlarını çözecek bir 'reçete' olarak sunarken, solun sınıflar arası çatışmalar tezine karşı herkesin çıkarına olan 'sınıfsız ve kaynaşmış bir toplum' tezini ön plana çıkarır (Turan, 2016, s. 499-500). Menderes ile başlayan merkez sağ gelenek, gerek tarımda gerek ağır sanayide bir atılım yapmayı amaçlamış, yerel burjuvazinin uluslararası sermaye ile eklenmesini sanayileşmek için bir yönelim olarak belirlemiştir. Demokrat Parti döneminde yerli burjuvaziye desteklemek amacıyla Dünya Bankası'nın kuruluşu Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası, Türkiye hükümeti, yerli finansal ve büyük sanayi sahipleri tarafından 'Türkiye Sınai Kalkınma Bankası' 1950 yılında kurulmuştur.

Süleyman Demirel'in de 1970'li yıllardaki 'Büyük Türkiye' şiarının altında da ekonomik olarak kalkınmış ancak bu kalkınmasını sabit sermaye yatırımlı sanayileşme ile tamamlamış bir Türkiye özlemi vardır. 'Barajlar Kralı' Demirel, Türkiye'nin kalkınmasında ve medeniyet basamaklarında ilerlemesinde sanayileşmenin önemini görmüştür. Bu anlamıyla, Tanel Demirel'in dediği gibi, Kemalist kurucu elitin 'eğitim' yoluyla toplumu cehaletten kurtaracağına olan inancının bir benzeri, köye 'medeniyet' götürerek kalkınmasını sağlayan teknokratik bir elitizmin izlerini Demokrat Parti ve Adalet Partisi'nde bulmak mümkündür (2013, s.276).

Kalkınmacılığın bir sonucu olarak hizmet, icraat, yol, köprü, hastaneler Türk Sağı'nın seçmenle kurduğu doğrudan ilişkide görünür ve hissedilir maddi yönler olarak ortaya çıkar. 'Laf değil, iş üreten' siyaset söylemi, kaç kilometrelik yol yapıldığının, kaç tane hastane açıldığının, kaç tane asma köprü inşaa edildiğinin karşılığıdır. Bu söylemi mümkün kılan ise, Türk Sağı'nda yükselmiş siyasi şahsiyetlerin bu makamlara gelmeden önce hep icracı alanlarda çalışmış olmalarıdır. Süleyman Demirel 30'lu yaşlarında Devlet Su İşleri Genel Müdürü olmuştur. Necmettin Erbakan, Odalar Birliği Sanayi Dairesi Başkanı olduğunda 40 yaşındadır. Bahadır'ın Türk'ün belirttiği gibi merkez sağ partilerde olduğu gibi AKP'de de genel siyaset yapma biçimi topluma hizmet götürmeye odaklanmaktadır (2014, s. 213-226).

Öte yandan, hizmet siyaseti Türk Sağ'ında Cumhuriyet Halk Partisi'ni (CHP) eleştirmek için verimli bir alan sunar. CHP, sağ siyasete göre ülkedeki her türlü kötülüğün, açlığın nedeni olarak sunulur ve sağ siyasetin uçlarıyla merkezini birleştiren rabita olarak karşımıza çıkar. Alparslan Türkeş'e göre;

“C.H.P. zulüm, işkence, açlık, kıtlık, stokçuluk, karaborsacılık, karne devrini yaşatan bir iktidar olmaktan başka bir şey yapmamıştır. C.H.P. iktidarlara döneminde, halktan vergi almak, vergi veremeyenin malını sattırmaktan, pahalılıktan başka bir şey yapmamıştır. Bu parti, bu son iktidarı zamanında da, pahalılık, kışkırtma ve enflasyondan başka hiçbir icraatta bulunmamıştır” (2017, s. 412).

Erdoğan'ın CHP'yi eleştirirken, sürekli yağ, margarin kuyruklarından, 1993 yılındaki İstanbul/ Ümraniye çöplüğünün patlamasından bahsetmesi (“Cumhurbaşkanı Erdoğan, CHP dönemindeki o faciayı hatırlattı”, 2018) ‘laf değil söz üreten’ bir hükümet olduklarının ve yönetme işinin ancak kendilerinde olması gerektiğinin bir tasdiki olduğu gibi geçmiş günümüze de taşır. Erdoğan bir açılış töreninde şunları söylemiştir:

“Bizden önce Marmara'nın üzerinde 2 köprü vardı. 3.sünü yaptık. Onlar konuşur biz yaparız. Farkımız bu. Bu şehirde üretilen her değer, her zenginlik, faaliyet dalga dalga ülkemizi, bölgemizi ve dünyayı etkiliyor. 1994 yılında bu şehri yönetme sorumluluğunu bu kardeşinize verdiniz. İstanbul'da yeni dönemi başlattık mı? Çöp dağlarını kaldırdık. İstanbul belediyesini CHP'den almıştık. Susuzluğu giderdik. Dağları delerek İstanbul'a su getirdik. İstanbul'un su sorununu çözdük, 2040 yılına kadar böyle bir sorun yok ... CHP çöp, susuzluk, hava kirliliği demektir. CHP, yoksulluk demektir, CHP yasaklar demektir ve CHP yoksulluğun daniskası demektir” (Birgün, 2018).

Merkez sağdaki bu hizmet söylemi, siyaseti her türlü iktidar ilişkisi ve mücadelesinden arındırdığı ölçüde onun teknik bir mesele halini almasına yol açar. Siyaset, Türk Sağ'ında anti-politik bir tutumdur. Böylece Türk Sağ, toplumu çatışma ve uzlaşma alanı olarak değil, idare konusu olarak görür (Bora, 2016, s. 11). Rakamlar, göstergeler ve istatistikler bir yandan ekonominin ne kadar ilerlediğini gösterirken diğer yandan siyasetin nasıl halk için yapıldığını vurgular.

AKP her ne kadar Demokrat Parti geleneğinden gelen merkez sağ siyasetin devamı olarak anlaşılrsa da Türkiye sosyolojisindeki değişmeye paralel olarak yükseldiği sınıf siyaseti, öncüllerinden farklılaşmaktadır. Demokrat Parti bürokratik elitin siyasal iktidarına karşı taşrahılığın ve küçük köylülüğün siyasal temsilciliğini yapmıştır. Bu temsil ilişkisi Süleyman Demirel liderliğindeki Adalet Partisi'nde de devam etmiştir. Demirel her ne kadar büyük burjuvazinin ekonomik çıkarını kollasa da, toplumsal meşruiyetini yine de kırsaldan devşirir. Keza, Türkiye'nin 1985 yılına kadar kırsal nüfusu daima kentsel nüfustan fazla olmuş, 1980 yılında yaklaşık 45 milyonluk Türkiye'nin %56'sı kırsal yaşarken, 1985 yılında ilk defa kırsal nüfus oranı %47 ile kentsel nüfusun gerisine düşmüştür (TÜİK, t.y.).

Bu dönemlerden farklı olarak, 1980'lerden sonra hızlanan kırdan kente göç olgusu ve kentleşme, devleti 'baba' olarak görmeyen Turgut Özal'a iktidar kapısını açmıştır (Akyol, 1991, s. 6). 2000 sonrası süreçte kentleşme olgusu çok daha belirgindir. AKP bu anlamıyla kırsal ve taşrada olanların partisi değil, kentlilerin ağırlıklı temsil edildiği bir partidir. Bu kente göç etme halinin yarattığı toplumda tutunabilme ihtiyacı kamu kaynaklarının dağıtımının da 'yeni kentli' kimseleri içine alacak şekilde genişlemesine yol açmıştır. AKP döneminin diğer sağ iktidarlardan farkı, bu kaynak dağıtımındaki niceliksel artıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2016 yılı Faaliyet Raporu'na göre 2016 yılında sosyal yardımların GSMH'ye oranı %1,45'e yükselmiş, bu yardımlardan yaklaşık 3.2 milyon hane yararlanmıştır (2016, s. 48).

Ancak, AKP dönemindeki icracılığın diğer dönemlerden farkı, hizmet siyasetini de aşan bir nümayiş siyasetinin varlığıdır. Siyaset; yapmak, eylemek, ortaya çıkarmak değil, göstermek, ifşaa etmek, görünür kılmaktır. Bu nümayiş siyasetini mümkün kılan ise uzun erimli sanayi politikalarına yatırım yapmak yerine görünürlüğü daha net olan ve ölçülebilen refah artışının tüketim nesnelere alınımını kolaylaştırmasıdır. Recep Tayyip Erdoğan'ın otomobil satışlarından çamaşır makinesi satışlarına kadar belirttiği rakamlar aynı zamanda ekonominin nasıl büyüdüğünün de kanıtı olarak sunulur:

"... 2002 yılında 91 bin adet otomobil satışı gerçekleşmişti, 2011 yılında tüm zamanların rekoru kırıldı ve bir yılda 594 bin otomobil satışı gerçekleşti. 2012'de çok az miktar düşüş oldu, 556 bin adet otomobil satıldı. 2013 yılında ise bize ait olan rekoru yeniledik ve tüm zamanların en yüksek rakamına ulaştık. 2013'te 665 bin adet yeni otomobil satışı gerçekleşti. Buzdolabı satışlarına baktığımızda yine rekor görüyoruz. 2002'de 1 milyon 88 bin adet, 2013 yılında tüm zamanların rekoruna ulaştık ve 2 milyon 591 bin adet yeni buzdolabı satıldı. Çamaşır makinesinde durum aynı. 2002'de 824 bin, 2013'te 1 milyon 992 bin adet yeni çamaşır makinesi satıldı. Bütün karalama kampanyalarına, sabotajlara rağmen Türkiye ekonomisi son derece sağlam, dirençli şekilde yoluna devam ediyor. Nitekim yılın ilk dokuz ayında büyüme oranımız yüzde 4 olarak gerçekleşti ki bu oranla dünyada en çok büyüme kaydeden ülkelerden biri olduk" (akt. Türk, 2014, s. 214-215).

Erdoğan'ın seçmen kitleleriyle kurduğu rabita, merkez sağın ideolojilerden arınmış, doktriner olmayan bu nedenle de herkesi kucaklayabildiğine yapılan vurgusudur. Bu vurgu, yapılan her türlü altyapı ve ekonomik yatırımın bir performans haline dönüştürülüp gösterişçi bir şekilde halkın beğenisine sunulmasını hedefler. Refahın sadece gayri safi milli hasıladaki artışla ve buna bağlı olarak tüketim kalıplarının değişmesiyle ölçülen göstergeleri halkın sosyal statüsünde dikey bir hareketlilik oluştuğunun kanıtı olarak sunulur. Erdoğan'ın ekonomik alandaki altyapıları sadece halkın konforunu arttıran hizmetler değil, onları pasif bir nümayişe çağıran iktisadi ilişkilerin yansımasıdır da. Fransız düşünür Guy Debord'un dediği gibi:

"İktisadın yaşayan insanları bütünüyle boyun eğdirmesi ölçüsünde, gösteri de onları kendine tabi kılar. Gösteri, bizzat kendisi için gelişen iktisattan başka bir şey değildir. O, şeylerin üretiminin sadık yansıması ve üreticilerin aslına bağlı olmayan nesneleştirilmesidir" (1996, s. 17).

Sonuç

Erken'in dediği gibi "merkez sağ sağa aittir, sağ ile sol arasında değildir" (2016, s.198). Merkez sağın bu ideolojik konumlanması makalede de belirtildiği gibi, iktidar ve devlete olan varsayımlarını kendi uçlarından yani İslâmcı ve milliyetçi ideolojilerden almasında yatar. Devlet, liberal düşüncede olduğu gibi bir toplumsal sözleşme sonucu değil, aynı İslâmcı ve milliyetçi ideolojilerde olduğu gibi halkı korumak ve kollamak adına apriori olarak oluşmuş bir varlıktır. Bu devlet, Türk milliyetçiliğinin ve Türkçülüğün fikir babaları tarafından da doğallaştırılır ve devlet kurmak bir millet olmanın vasfı olarak ayrıklaştırılır. Topluma organizmacı bakış da devletin doğallığına ve işlevselliğine gönderme yapar. En kötü devlet biçiminin bile devletsizlikten evla olduğu düşüncesiyle devlet kutsandır. Hatta devlet, etik yaşamın bir uygulayıcısı olarak pedagojik bir şahsiyete büründürülür. Kriz zamanlarında devletin bu kutsallığın sorgulanması 'düşman' söylemini devreye sokar ve siyaset güvenikleştirilir. Ancak devletin bu kadar kutsanmasıyla, merkez sağın demokrasi algısı arasında bir çelişki de bulunmaktadır. Vasi konumunda olan 'ceberrut devlet' merkez sağ partiler tarafından demokrasinin prensiplerine uymaya çağrılır. Bürokratik devletin halk üzerinde tahakküm kurması eleştirilir. Merkez sağ, bu çelişkisini çoğunlukçu demokrasi istenciyle kırmaya çalışır. Bu anlayışa göre, milletin tüm fertleri olarak kodlanan 'millet iradesi' ceberrut devlet karşısında demokrasinin referans noktası olarak karşımıza çıkar. Genel irade kavramının modern siyasete uyarlanması olarak karşımıza çıkan bu kavram yine de 'milletten' ne anlaşıldığı sorusunu cevapsız bırakır.

Merkez sağ, millete hizmet etmeyi, 'laf değil iş üretmeyi' siyasetin temel gerekçesi olarak yapar ve böylece toplumdaki temsiliyet kabiliyetini arttırır. Ancak siyaset, Türk Sağ'ında olduğu gibi, bir 'değiştirme' edimi olarak değil, idare tekniği olarak görüldüğünden anti-politik bir tutum haline bürünür (Bora, 2016, s. 11). Hizmet siyasetiyle vatandaşların refahı arttırılmaya çalışılır ancak bu siyaset, ölçülebilir bir karşılaştırmayı mümkün kıldığından Makyavelist bir tarzda yapılır. Burada farklılaşan nokta merkez sağ partilerde görülen hizmet siyasetinin AKP tarafından nümayişe dönüştürülmüş olmasıdır. Kitle iletişim araçlarının her alana nüfuz edebilmesiyle, yapılan hizmet sadece 'yapılmakla' kalmaz aynı zamanda bir gösteri nesnesine de dönüşür. Böylelikle niceliksel artışlar toplumsal refahın kanıtı olarak sunulur. Sonuç olarak modern siyaset yapmanın bir gerekliliği olarak karşımıza çıkan Makyavelizm ve hizmet siyaseti, merkez sağın devlet hakkındaki pre-modern öncülleriyle Türk siyasal hayatının ayrıksı bir özelliği olarak karşımıza çıkar.

Kaynakça

- Açıkel, F. (1996). "Kutsal mazlumluğun" psikopatolojisi. *Toplum ve Bilim*, 70, 153-196.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2016). 2016 yılı Faaliyet Raporu, Erişim adresi: https://sgb.aile.gov.tr/data/5434f307369dc31d48e42dc5/2016_Faaliyet_Raporu.pdf (14.03.2020).
- Akyol, T. (1991). Seçim Göstergeleri Açısından Türkiye'de Sağın Sorunları (2). *Türkiye Günlüğü*, 17, 4-10.
- Baştürk, E. (2014). Mağduriyet ile İktidar Arzusu Arasında Türk Sağı: Komplocu Bir Söylemin Anatomisi. *Teorik Bakış*, 5, 117-150.
- Bora, T. (1998). Milli Tarih ve Devlet Mitosu. *Birikim: Aylık Sosyalist Kültür Dergisi*, 105-106, 83-93.

- Bora, T. (2007). Türk Milliyetçiliğin İnşasında Vatan İmgesi: Harita ve 'Somut' Ülke. Milliyetçiliğin Vatani Neresi?. *Birikim*, 213. Erişim adresi: http://www.birikimdergisi.com/birikim-yazi/5001/turk-milliyetciliginin-insasinda-vatan-imagesi-harita-ve-somut-ulke-milliyetciligin-vatani-neresi#.W_JYIZMzau4 (11.06.2020).
- Bora, T. (2016). Türk Sağ: Siyasal Düşünce Tarihi Açısından Bir Çerçeve Denemesi. İ. Ö. Kerestecioğlu ve G. G. Öztan (Der.), *Türk Sağ: Mitler, Fetişler, Düşman İmgeleri* (s. 9-28) içinde. İstanbul: İletişim.
- Bora, T. (2018). M. Özkaraca tarafından gerçekleştirilen röportaj. Tanıl Bora ile Cereyanlar Üzerine. Erişim adresi: <http://www.gazetebilkent.com/2018/01/26/tanil-bora-ile-cereyanlar-uzerine/> (06.05.2020).
- Cumhurbaşkanı Erdoğan, CHP dönemindeki o faciayı hatırlattı. (2018, Mayıs 29). *Sabah*. Erişim adresi: <https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/05/29/cumhurbaskani-erdogan-chp-donemindeki-o-faciayi-hatirlatti> (10.05.2020).
- Cizre, Ü. (2014). *AP-Ordu İlişkileri: Bir İkilemin Anatomisi* (3. bs.). İstanbul: İletişim.
- Debord, G. (1996). *Gösteri Toplumu ve Yorumlar*. A. Ekmekçi ve O. Taşkent (Çev.), İstanbul: Ayrıntı.
- Demirel, T. (2013). *Adalet Partisi: İdeoloji ve Politika* (2. bs.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Erdoğan: CHP yoksulluk demektir. (2018, Aralık 16). *Birgün*. Erişim adresi: <https://www.birgun.net/haber-detay/erdogan-chp-yoksulluk-demektir-240398.html> (03.05.2020).
- Erken, B. (2016). Türkiye'de Merkez Sağ İdeolojisini Siyasi Hareket Üzerinden Temellendirme Denemesi. *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(2), 191-222. DOI: 10.18026/cbusos.23418.
- Erzurumi, H. B. (1968). *Kur'anı Kerime Göre Sağlık ve Solculuğun Mânası ve Solcu Yazarlara Cevap*. İstanbul: Garanti Matbaası.
- Gökalp, Z. (1976). *Türk Devletinin Tekâmülü*. Ankara: Ülkü Ocakları Yayınları.
- Güvenç, B. (1996). *Türk Kimliği: Kültür Tarihinin Kaynakları*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Halifeoğlu, M. & Yetiş M. (2013). Gramsci, Sivil-Toplum Devlet İlişkisi ve Kuramsal Kökenler. *Mülkiye Dergisi*, 37(1), 163-188.
- Kara Kuvvetleri Komutanlığı (2018). Tarihçe. Erişim adresi: <http://www.kkk.tsk.tr/KKKHakkında/KKKtarihce.aspx> (23.04.2020).
- Kırkinci, M. (2014). Muhabbet Fedaileri. Erişim adresi: <http://www.mehmedkirkinci.com/index.php?s=article&aid=1326> (15.04.2020).
- Küçükömer, İ. (2007). *Batılılaşma & Düzenin Yabancılaşması*. İstanbul: Bağlam.
- Machiavelli, N. (1994). *Prens* İstanbul: Anahtar Kitaplar.
- Meşe, E. (2016). *Komünizmle Mücadele Dernekleri*. İstanbul: İletişim.
- Niyazi, M. (1993). *Türk Devlet Felsefesi*. İstanbul: Ötüken.
- Orhan, Ö. (2012). J.J. Rousseau'da Genel İrade Kavramı. *Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*, 14, 1-25.
- Özkazanç, A. (2016). Devletin Örgütlenmesi. Y. Taşkın (Der.), *Siyaset: Kavramlar, Kurumlar, Süreçler* (s. 139-170) içinde. İstanbul: İletişim.
- Öztan, G. G. (2016). Türk Sağında Devlet Fetişizmine Dair. İ. Ö. Kerestecioğlu ve G. G. Ö. (Der.), *Türk Sağ: Mitler, Fetişler, Düşman İmgeleri* (s. 425-458) içinde. İstanbul: İletişim.
- Sancar, M. (1997). "Devlet aklı", hukuk devleti ve "devlet çetesi". *Birikim: Aylık Sosyalist Kültür Dergisi*, 93-94, 80-90.
- Satıcı, M. (2015). Ahlak-Politika İlişkisi Açısından Machiavelli'nin Politika Teorisi. *Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*, 20, 113-130.

- Suveren, Y. (2014). Türkiye’de Sağ-Muhafazakâr Siyasetçilerin Devleti Algılama Yordamları Üzerine Bir Değerlendirme. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(4), 139-151. DOI: 10.18037/ausbd.50354.
- TBMM Tutanak Dergisi (1951, 19 Kasım). Dönem 9, Cilt 10, Toplantı 2. Erişim adresi: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/GZC/d09/c010/gcz09010006.pdf> (13.04.2020).
- Topçu, N. (2010). *İradenin Dâvası, Devlet ve Demokrasi*. İstanbul: Dergâh Yayınları.
- Turan, Ö. (2016). Kudretli Devlet, Manevi Kalkınma, Ağır Sanayii: Türk Sağı ve Kalkınma. İ. Ö. Kerestecioğlu ve G. G. Ö. (Der.), *Türk Sağı: Mitler, Fetişler, Düşman İmgeleri* (s. 459-4505) içinde. İstanbul: İletişim.
- TÜİK (t.y.). Şehir ve Köy Nüfusu, 1927-2000. Erişim adresi: http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1047 (04.04.2020).
- Türk, B. (2014). *Muktedir: Türk Sağı Geleneği ve Recep Tayyip Erdoğan*. İstanbul: İletişim.
- Türkeş, A. (2017). *Millî Doktrin 9 Işık*. İstanbul: Bilge Karınca.
- Volkan, V. (2001). Transgenerational Transmissions and Chosen Traumas: An Aspect of Large-Group Identity. *Group Analysis*, 34(1), 79-97. DOI: 10.1177/053.331.60122077730.
- Yaşlı, F. (2014) *Kinimiz Dinimizdir: Türkçü Faşizm Üzerine Bir İnceleme* (3. bs). İstanbul: Yordam.
- Yeniden Millî Mücadele (1971, 3 Ağustos). Anayasa millî ideallerin sembolü demokratik sağcılığı korumalıdır. 79.

State, Politics, and Service Relationship in the Center-Right in Turkey

Fatih Çağatay CENGİZ**

The article aims at analyzing the pre-modern and modern arguments of the center-right politics in Turkey as well as unveiling their contradictions. The center-right politics that can be traced back to the legacy of the Democratic Party in Turkey constitutes a major part of the Turkish Right with respect to its representative power. The connection between the center-right politics with nationalist and Islamist ideologies essentially demonstrates an ontological rapprochement when the term 'state' is taken into account. On the one hand, nationalist ideology perceives the state from a primordialist understanding, suggesting that nations have historical and constant essences. When this understanding is applied to the Turkish case, the nationalist thinkers argue that Turkish people invariably have an essence to establish a strong institution not only for their unity but also for shelter against the enemies. Accordingly, the state is taken as the natural outcome of Turkish nation. It is further proposed that the state has the right to exert not only coercive power but also pedagogical power on its citizens.

Indeed, this understanding seems to share similarities with the Hegelian notion of the state, which performs a moral responsibility to realize an ethical life (*sittlichkeit*). Nevertheless, it should be stressed that this perception of the state is in contradiction with the liberal understanding, which argues that the state is based on a 'contract' hypothetically signed by rational and interest-seeking individuals. Therefore, the state is only a derivation of the interests of people that is bereft of pedagogical power.

On the other hand, Islamist ideology also prioritizes the importance of the state over individuals. According to Mehmet Kirkinçi, who is one of the important Islamist figures in Turkey, argues that even the worst state is better than statelessness because the latter only leads to anarchy, chaos and instability. Therefore, this article suggests that the sacredness of the state embedded in the center-right politics in Turkey results from its symbiotic connection with its extreme poles, namely, nationalism and Islamism. It should be put forward that the notion of sacredness of the state also refers to a pre-modern understanding of institutions as opposed to the Weberian legal/bureaucratic understating of modern institutions.

** Ondokuz Mayıs University, E-mail: cagatay.cengiz@omu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8582-2665

Whereas the presentation of the state by the center-right politics as the embodiment of nation refers to a sacred notion of the pre-modern era, the discourse on ‘doing service’ and adherence to procedural democracy compel the center-right political parties to perform the exigencies of modern politics. In other words, the bureaucratic and despotic structure of the state, which is interpreted as the protector of the nation, is criticized with respect to modern/representative democracy. However, it should be stressed that the criticism remains within the lines that Machiavellian pragmatism draws.

For instance, Adnan Menderes, the leader of the Democratic Party (1950-1960) criticized the One-Party Period of Turkey (or the Republican People’s Party (CHP) period between 1923 and 1945) with respect to the basic claims of procedural democracy. According to Menderes, the state should reflect the will of the individuals, not *vice versa*. However, a majoritarian understanding of democracy drew the boundary of this democratic criticism. The majoritarian democracy is based on a political system in which the decisions are made for the majority. Even though majority rule is the basic principle of procedural democracy, this understanding of democracy has the potential to neglect the importance of consensus, debate and pluralism in society. In addition, the criticism on the One-Party Period of Turkey by the Democratic Party bequeathed other center-right or nationalist parties to criticize the CHP on the basis of populist understanding of democracy in which the will of ‘people’ is confronted against the will of the “elites.”

This modern way of ‘doing politics’ is also fortified by means of privileging ‘doing services’ for citizens. In other words, politics should not be seen as a locus of conflict, debate, and compromise but as a technical area in order to serve people. Then, this technical understanding of politics makes it possible to ‘measure’ the successful infrastructural investment by the center-right political leaders. It is not surprising to see that Süleyman Demirel is still remembered as being the “king of dams.”

However, it should be stressed that although ‘politics of service against politics of empty talk’ has been the constitutive element of center-right politics, this politics has distinctively turned into a ‘politics of spectacle’ under the Justice and Development Party. In other words, performance of service as well as its display becomes an important element of center-right politics. Nevertheless, according to Guy Debord (1996), the spectacle subjugates the human beings to itself and objectifies them under a condition which the economy dominates social life. Under a developing economy, the Justice and Development Party not only ‘makes’ service but also ostentatiously ‘displays’ it. Therefore, while it criticizes the CHP on the basis of elitism, it also targets the opposition as being unsuccessful and incompetent

Sosyal Demokrasinin Yükselişi ve Düşüşü: Neoliberal Dönemde Sosyal Demokrasi Mümkün Mü?

The Rise and Fall of Social Democracy: Is Social Democracy Possible in the Neoliberal Age?

Yavuz YILDIRIM* 

Öz

Fransız Devrimi'nden bu yana güçlenen halk egemenliği ve cumhuriyet kavramlarının demokrasiyle birleşmesi, modern siyasal düşüncenin genel hattı olmuştur. Monarşilerden parlamenter demokrasiye geçişte sosyal demokrasi belirleyici rol üstlenmiştir. 20. yüzyıl başında Marksizm ile yolları ayrılan ve 1945 sonrası dönemde refah devleti kavramıyla güçlenen bu düşünce, değişen kapitalizme uyum sağlama adına yeni sosyal demokrasi ve Üçüncü Yol kavramları ile güç kaybetmiştir. Çalışmada refah devleti kavramı iktisadi analizlerle değil, çalışmanın bağlamı olan sosyal demokrasinin sosyal haklar bağlamında öne çıkardığı siyasal hat olarak ele alınmıştır. Çalışmanın hedefi, Avrupa siyasetinde yeni dönemde sosyal demokrasinin alabileceği rolü analiz etmektir. Bu doğrultuda düşüncenin tarihsel süreçte geçirdiği kritik dönemler ve ülke örnekleri üzerinden gelişimi incelenecektir. Bu açıdan çalışmanın argümanı, sosyal demokrasinin yeniden yükselişe geçmesi için tarihsel köklerindeki gibi temsil edilmeyen geniş halk kitleleriyle temas kurması gerekliliğidir. Gücünü kaybeden sosyal demokrasi, parlamenter demokrasinin yaşadığı temsil krizinden fazlasıyla etkilenmiştir. Sosyal demokrat partiler, sosyal talepleri temsil eden ya da bu taleplerin yöneldiği hat olmaktan 1980'ler sonu ve 1990'larla beraber büyük oranda çıkmıştır. 2000'lere bakıldığında, Avrupada sosyal demokrasinin hem kavram olarak etkisini yitirdiği hem de parti gücü olarak gerilediği açıkça görülebilir. Bu gerileme, ABD tarzı siyasetin yükselmesiyle siyasal gücü elinde bulunduramama, tartışmaları yönlendirme kapasitesini yitirme yönünde kendini göstermektedir. Sosyal demokrasinin hataları, tek neden olmasa da, Avrupa'nın siyasal krizine ve devamında hızla yükselen aşırı sağa zemin hazırlamıştır. Bu süreç aynı zamanda demokratik siyasetin neoliberal doğrular bağlamında şekillendiği bir tarihsel seyre tanıklık etmiştir. Bu çerçevede Almanya, Fransa, İngiltere ve İsveç örnekleri üzerinden kavramın tarihsel gelişimini anlattıktan sonra, günümüzde yine Avrupa yanında yaşadığı düşüşe çeşitli ülke örnekleri üzerinden değinilecektir.

Anahtar Kelimeler: Demokrasi Teorisi, Refah Devleti, Avrupa Siyaseti, Alman Sosyal Demokrat Partisi, İngiliz İşçi Partisi.

Abstract

The aim of the study is to analyze the role that social democracy can take in European politics today. To do so, the development process of the thought will be examined through a historical perspective in terms of the critical periods and country examples. Social democracy had a determining role in the

* Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, E-posta: yavuz.yildirim@ohu.edu.tr, Orcid: 0000-0002-1031-1537

transition from monarchies to parliamentary democracy. At the beginning of the 20th century, social democracy separated ways with socialism and was strengthened by the concept of welfare state in the post-1945 period. However, with the adaptation to capitalism and changing economic order, it lost its impacts with the new social democracy and the Third Way concepts. In this framework, the argument of the study is that for the social democracy to become effective again, it should reconnect to social movements as the voice of the large masses which are not represented. Actually, social democracy is heavily influenced by the representation crisis of parliamentary democracy. Social democratic parties have largely ceased to represent social demands or is not in the line how to these demands are directed after the 1990s. As for the 2000s, it can be clearly seen that social democracy in Europe has regressed both in terms of concept and party power. This decline shows itself in the inability to hold political power and the capacity to direct debates with the rise of US-style politics. The failure of social democracy established a ground for the political crisis of Europe and especially rising extreme right. This process also witnessed a historical course in which democratic politics was shaped in the context of neoliberal truth. In this context, after explaining the historical development of the concept through the cases of Germany, France, England and Sweden, the social democratic decline in Europe will be discussed through examples of various countries.

Keywords: Democracy Theory, Welfare State, European Politics, SPD, Labor.

1. Giriş

Sosyal demokrasi, modern siyasal düşüncenin içinde ideolojilerin netleştiği ve ulus-devletin kurumsallaştığı süreçte şekillenirken liberalizm, kapitalizm ve sosyalizme yönelik farklı uygulamalar ve yorumlar üzerinden kendi teorisini kurmuştur (Meyer & Hinchman, 2007). Bu kuruluş sürecinin sonunda, bugün gelinen noktada, modernizm, kapitalizm ve ulus-devlet farklı biçimlere dönüşürken, sosyal demokrasi de yeni bir konum alabilir. Bu çalışmanın temel hedefi, Avrupa siyasetinde sosyal demokrasinin ortaya çıkışını, dönüşümünü ve değişen siyasal bağlamlarda bugünkü rolünü analiz etmektir.

20. yüzyıl başında Marksizm ile yolları ayrılan ve 1945 sonrası dönemde refah devleti kavramıyla güçlenen sosyal demokrat düşünce, Avrupa'nın bütünleşme çabalarında belirleyici olmuştur (Ladrech, 2000; Berman, 2006). Refah devleti kavramı, sosyal hakların anayasal bir hal almasını sağlamasıyla sosyal demokrasinin önemli bir ürünüdür. Soğuk Savaş ertesinde ise yeni sosyal demokrasi ve Üçüncü Yol hareketleri, sosyal demokrasinin değişen kapitalizm ve finansal sermaye karşısındaki manevralarıdır. Ancak bunlara rağmen, neoliberal dönemde sosyal demokrasi seçim rekabetinde siyasal ve ekonomik ikilemlerin içinde güçsüzleşmiştir (Kitschelt, 1999). 2000'lerin ilk 20 yıllık dönemine bakıldığında, Avrupa'da sosyal demokrasinin hem kavram olarak etkisini yitirdiği hem de parti gücü açısından gerilediği açıkça görülebilir. Bu gerileme, ABD-tarzı siyasetin yükselmesiyle siyasal gücü elinde bulunduramama, tartışmaları yönlendirme kapasitesini yitirme yönünde kendini göstermektedir. Diğer ideolojik dönüşümlerle beraber sosyal demokrasinin hataları, tek etki anlamına gelmese de, Avrupa'nın siyasal krizine ve devamında hızla yükselen aşırı-sağa zemin hazırlamıştır. Bu krizin yakın dönemde siyasal teoride çeşitli boyutlarıyla tartışıldığı görülmektedir (Castells vd., 2018).

Çalışmada sosyal demokrasinin tarihsel dönüşümünü genel hatlarıyla aktararak güncel siyasal ve sosyal durumda öne çıkacağı noktalar vurgulanacaktır. Çalışmanın sorusu, sosyal demokrasinin nasıl yeniden yükselişe geçebileceği şeklindedir. Bu soru son yıllarda sıkça tartışılmaktadır. Teorik açıdan sosyal hakları genişletme ve neoliberalizmle mücadele, pratik açıdan da seçim sonuçları ve örgütlenme ağlarını genişletme noktalarında kriz hatları bulunmaktadır. Çalışmada önce ideolojik değişim ve dönüşüm, ardından yakın dönemde çeşitli ülkelerdeki sosyal demokrat partilerin düşen seçim performansları aktarılacak, sonuç olarak yükseliş önerisi için geniş halk kitleleriyle sosyal demokrasi arasında geçmişte olduğu gibi bağlar kurma gerekliliği vurgulanacaktır.

2. İdeolojik ve Tarihsel Temeller

Fransız Devrimi'nden bu yana güçlenen halk egemenliği ve cumhuriyet kavramlarının demokrasiyle birleşmesi, modern siyasal düşüncenin genel hattı olmuştur. Gittikçe önemi artan demokrasi, düzenli ve adil seçimler yoluyla yürütme ve yasama organlarının halk tercihi yönünde şekillenmesi düşüncesiyle modern dönemde temel siyasal hedef ve yöntem olmuştur. Bu bağlamda siyasal partilerin rekabeti ve programları 19. yüzyıl sonundan itibaren önem kazanmıştır. İşçilerin, zanaatkarların ya da o dönem daha sık kullanılan ismiyle “çalışanların” 19. yüzyılın başlarında kurduğu birlik, federasyon, kulüp ve sendika gibi yapılar, demokrasinin önem kazanmasıyla zaman içerisinde partilere dönüşmeye başlamıştır. Dolayısıyla sosyal demokrat partilerin endüstriyel ülkelerde demokrasilerin seçim yarışı, katılım, parlamentonun güçlenmesi bağlamındaki modern anlamını kazanması sürecinde yoğun etkileri olmuştur. Aşağıda hızlıca değinilecek olan merkez ülkelerdeki sosyal demokrat partilerin 1914'ten önce kurulduğu görülmektedir (Keman, 2017, s. 33-35). Anglo-Sakson gelenekte ve İskandinav ekolünde partiler genellikle işçi sendikalarının siyasal kolu olarak organize olurken, Kıta Avrupası'nda ise Marksizm'in de etkisiyle sendikalar partilerin ekonomik kolu olmuştur. Ancak her halükârda merkezi anlamda örgütlenmiş bir yapı ile ulusal çapta gelişen hareket arasında bağlantı burada kurucu öğedir (Keman, 2017, s. 36-37). Diğer bir deyişle geniş kitlelerin taleplerinin örgütlenmesinde sosyal demokrasi, temel biçimlerden biri olmuştur.

Tek biçimi ve verili bir tanımı olmayan sosyal demokrasi kitlelerin müdahalesi, katılım ve siyasal hakların genişlemesi üzerine kurulmuştur (Przeworski, 1986). En genel anlamıyla sosyal demokrasi, “bırakınız yapsınlar”cı modelin karşısında, demokratik değerlerle tanımlanmış özgürlük ve eşitlik prensiplerini genişletmek için demokratik kolektif eylemlerin kullanılmasını öngören ideolojidir (Jackson, 2013, s. 348). Sosyal demokrasinin kapitalizm analizi, sosyalizm ile uyum gösterse de çeşitli noktalarda yollar ayrılmıştır. Seçim ve parti sistemlerinin yanı sıra kapitalizmin gelişiminin ve iş gücü piyasasının her ülkede aynı olmamasına bağlı olarak farklılıkların belirdiği söylenebilir.

Alman sosyal demokrasisinin yaşadığı yükseliş ve dönüşüm, düşüncenin gelişim seyrini anlamak açısından tarihi ve teorik olarak önemlidir. Alman Sosyal Demokrat Partisi (Sozialdemokratische

Partei Deutschlands/SPD), Mayıs 1863'te kurulan Genel Alman İşçi Birliği'nde (Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein/ADAV) şekillenmiştir. ADAV, Almanya'nın ilk sosyal demokrat yapılanmasıdır (Berger, 2013, s. 49). Bunun devamında Alman İşçi Birlikleri Sendikası (Verband Deutscher Arbeiterverein/ VDAV), 1869'ta Sakson Halk Partisi'ni de bünyesine alarak Sosyal Demokrat İşçi Partisi (Sozialdemokratische Arbeiterpartei Deutschlands/SDAP) adıyla kuruldu. ADAV ve SDAP, 1875 yılında birleşik bir parti kurmak için Gotha kentinde Sosyalist İşçi Partisi'ni (Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands, SAPD) kurdu. Bu yapı da 1891'de Erfurt Kongresi'nde SPD adını aldı (Bookchin, 2012, s. 332-343).

Almanya özelinde işçi birlikleri ve partilerde, merkezi örgütlenmenin gücü konusunda farklı tartışmalar bulunsu da ulusun yukarıdan aşağı şekillendirilmesine ya da Prusyalılaştırma hedefine dair ortak bir tepki vardı (Berger, 2013, s. 53-54). ADAV'ın kurucusu Ferdinand Lasalle, VDAV'ın lideri August Bebel ve SPD'nin programını büyük oranda hazırlayan Karl Kautsky, o dönem etkisi yavaş yavaş artan Karl Marx'ın düşüncelerinden çeşitli düzeylerde etkilendi. Lasalle'in devleti bir tür kooperatif şeklinde örgütlenen ve işçilerin çıkarlarına uygun şekilde dönüştürmek hedefi, daha reformist ve parlamenter bir çizgiyi öngörüyordu. Bu tartışmalarda Marx'ın "Gotha Programı'nın Eleştirisi" çalışması, parti programının değişmesinde etkili bir metin oldu. Bununla birlikte Bismarck'ın, 1878 tarihli anti-sosyalist yasa olarak bilinen ve tam adı "Sosyal Demokrasinin Kamu Zararına Girişimlerine Karşı Kanun" olan kanunla birlikte partinin kiteselleşme ve radikalleşme süreci hızlandı. Bebel ve William Liebknecht'in etkisiyle Marx'ın çizgisine yaklaşan SAPD, SPD'ye dönüşürken farklı kesimlerin desteğini bünyesinde toplamıştı (Bookchin, 2012, s. 342-343).

SPD'nin ilk dönemleri, Kautsky'nin programındaki Marx etkisiyle, teorik olarak devrimci ve radikal bir yönde ilerledi; öte yandan Bernstein'in etkisiyle genel oy hakkı gibi somut talepler ve monarşik sistemin liberalizasyonu da hedeflendi (Berman, 1998, s. 75-76). SPD'nin kapsayıcılığı hızla arttı ve 1914'e gelindiğinde 1 milyona yakın üyeye, binlerce yönetici ve çalışana, yerel, bölgesel, ulusal çapta çıkan pek çok yayın organına sahip bir yapıya dönüştü ve hızla artan bir maddi gelire ulaştı. 1871'de İngiltere, Amerika ve Fransa'nın ardından endüstriyelleşme bağlamında dünya çapında dördüncü sırada olan Almanya, 1914'e gelindiğinde ABD'den sonra ikinci sırada ve dolayısıyla Avrupa'da ilk sıradaydı (Berger, 2013, s. 56). Endüstriyelleşme sürecinde işçi sınıfının beklentileri, emek mücadelesinin önceki dönemlerden daha farklıydı.

Bu açıdan "SPD'ye katılmak, hayatın her alanını kapsayan, insanın boş zamanının neredeyse tamamını doldurabilecek etkinliklere sahip bir alt kültüre dahil olmak anlamına geliyordu. (...) Hobiler, doğa yürüyüşleri, kamplar, kendi konferans ve mitingleriyle sıradan bir işçi için sosyal demokrasi bir hayat biçimi haline gelmişti" (Bookchin, 2012, s. 354-355). Diğer bir deyişle Parti, sadece iktidarı hedefleyen bir araç olmanın ötesinde yaşamsal boyutlarıyla siyasal olanı şekillendirmeye başlamıştı.

Ryner'e göre (2017) de Alman sosyal demokrasisi, ideolojik bir partiden ziyade halk partisi, kitle partisi, herkesi-yakala partisi şeklinde örgütlendi. Teorik radikalizm ile pratik reformist taleplerin

kombinasyonu, zaman içerisinde hem parti içerisinde hem de parti ile Alman siyasal sisteminin diğer unsurları arasında hızla artan gerginliğe doğru ilerledi (Berman, 1988, s. 76). Böylece temel mesele sadece iktidarın ve yasal sistemin değil siyasetin bizzat kendisinin ne olduğu tartışmasına döndü.

Geniş bir örgütlenme ve üye tabanı ile büyüyen SPD içinde farklı hatlar gelişti. Rosa Luxemburg ve Karl Liebknecht gibi sol kanat temsilcileri, sosyalist bir toplum için devletin kullanılması stratejilerine karşı çıkarken Friedrich Ebert ve Kautsky, Merkez’i sembolize ediyordu ve Marx’ın görüşlerini asıl kendilerinin temsil ettiğini düşünüyordu. Parti bürokrasisi ile taban üzerinde etkili bu isimler, seçimler yoluyla hükümetin karşısına çıkmak hedefindeydi. İmparatorluğu sosyal reformlar eliyle bir demokrasiye çevirme isteği, Merkez parti liderlerinde genel kabul gören yöntemdi. Bernstein’in sembolize ettiği kanat ise Marksist eğilimlerin karşısındaydı (Bookchin, 2012, s. 360-361). Bernstein, SPD’nin dönüşümünde etkili olan isimlerden biri oldu. Sosyal demokrasiyi sosyalizmin sınıf mücadelesi yerine, liberalizmin mirasçısı olarak gören Bernstein için parti, bir grubun değil halkın kitlesel gücünü temsil etmeliydi ve demokrasi hem bir araç hem de sonuç olarak sosyalizmin gerçekleşmiş biçimiydi (Jackson, 2013, s. 350-351). Bu açıdan revizyonizm, Marksizm’den sadece kopuşu değil en baştan itibaren farklı bir hattı da simgelemektedir (Kamalak, 2013).

Luxemburg’un “Alman Sosyal Demokrasinin Bunalımı” çalışması, bu ayrışmaların genel özetini sunar. William Liebknecht’in oğlu Karl Liebknecht ile birlikte Luxemburg, savaş-karşıtı görüşleri ve faaliyetleri nedeniyle tutuklansa da bu görüşler, Spartakistler’in mücadelesinde devam etti. Luxemburg, Bebel, Bernstein gibi parti-içi grupların liderleri arasındaki mücadele, partinin yayın organlarında çıkan yazılara ve kongrelerine yoğun şekilde yansdı (Berman, 2006, s. 45-46). 1915 ve 1916 partide ayrımların belirginleştiği dönem oldu. 1916’da partinin Reichstag (meclis) grubu (Fraktion) ile parti kararına uymayan vekiller arasındaki uyuşmazlığa yansdı. Savaş karşıtı oy kullanan bu grup, SAG (Sozialdemokratische Arbeitsgemeinschaft) adıyla yeni bir oluşuma yol açtı. Daha sonra bu grup 1917’de sembolik olarak Gotha’da toplanarak Alman Bağımsız Sosyal Demokrat Parti’yi (USPD) kurdu (Bookchin, 2014, s. 22-23).

1918’te savaşta alınan yenilgilerin etkisiyle Almanya’da yeni bir parlamenter monarşi kurulurken SPD, liberal ve muhafazakâr partilerle birlikte koalisyonunda yer aldı ve yeni anayasa yürürlüğe girdi. Bu süreçte sol kanat USPD ile çeşitli bildirimler ve açıklamalar üzerinden devam eden müzakereler sonunda uzlaşma sağlandı. Sol kanatta yer alan Luxemburg ve Liebknecht gibi SPD muhalifleri de esasen Leninist ve Bolşevik Parti çizgiden ziyade kendiliğinden örgütlenme, anarşist eğilimler ve işçilerin yönlendirilmesinden ziyade eğitilmesi çizgisindeydiler. Spartakistlerin tabanla kurduğu gevşek bağ ve örgütlenme noktasındaki zayıflığı karşısında SPD’nin güçlü bir bağı mevcuttu. Alman işçilerinin çeşitli yasal düzenlemelerle daha iyi hale gelen hayat standartları, siyasal iktidarı konseyler ve milisler üzerinden değil de hiyerarşik partiler ve sendikalar bazında düşünme yatkınlıkları da önemli noktaları. Savaş dönemindeki krizler, askeri yenilgilerin yarattığı geçici krizler olarak düşünülmekteydi. Almanların gözünde “sosyalizm kavramı, SPD ve sendikaları güdümünde kazanmış oldukları yaşam ve çalışma koşullarındaki kalıcı ilerlemelerin sürekliliği

anlamına geliyordu” (Bookchin, 2014, s. 46-47). 19. yüzyılda hızla gelişen Alman sanayisi ve buna bağlı olarak işçi sınıfı Avrupa çapında en etkili konumdaydı. Bu etkili güce rağmen Almanya örneği, sosyal demokrasi ile Marksizm’in yollarının ayrılması açısından tipik örnektir.

Kıta Avrupası’nın bir diğer gücü Fransa’da, kapitalizme entegrasyon ve zanaatkarlıktan ağır sanayiye geçiş daha farklı ilerledi. Devrim süreci yaşamış ve buna bağlı şekilde örgütlenme kapasitesi yüksek Fransız toplumunda çeşitli farklılıklar mevcuttu. Küçük üretici ve köylülüğün hâkim olduğu toplumda ve devrimci bir burjuvazi geleneği içinde Fransa’da sanayi proletaryası, nüfus içinde Almanya’daki kadar ağırlıklı oranı temsil etmedi ancak sendikalar 19.yüzyıl boyunca güçlü oluşumlardı. Devrimin mirası olarak cumhuriyet ve yurttaş kavramlarına yüklenen anlamlar üzerine süren mücadelede sendikaların ve sonrasında partilerin etkileri, eşitlikçi bir toplumun öne çıkmasında etkili olmuştur. Almanya’da olduğu gibi sendikal mücadele, anarşizm, konseyler, sosyalizm gibi tartışmaların iç içe geçtiği ve yer yer birbiriyle mücadele ettiği dönemler yaşanmıştır. Bu süreç özellikle 1871 Paris Komünü ve devamında kendini göstermiştir. 1895 tarihli Genel Emek Konfederasyonu’nun (Confédération Générale du Travail/CGT) kuruluşu ve 1914’e kadarki süreçte yürüttüğü anarko-sendikalist hat, Fransa’da toplumsal mücadelelerin kurumsallaşmasında önemli süreci sembolize eder. CGT bugün de faaliyetlerine devam eden ve kitlesel gücüyle çeşitli protestolarda yer alan güçlü bir örgüttür.

Fransız Sosyalist İşçiler Federasyonu’ndaki (FTSF) ayrılık sonrası 1879’da Jules Guesde ve Paul Lafargue tarafından kurulan Fransız İşçi Partisi (Parti Ouvrier Français / POF), Marksist çizgideki ilk partiydi ancak ülkenin pratik gerçekliği ve köylülüğün teoride düşünüldüğü gibi düşüşe geçmemesi, partiyi radikallikten uzaklaştırdı (Berman, 2006, s. 28-30). 1893’te POF ismini alan Parti, 1890’larda yerel düzeyde gösterdiği başarıyla yerel refah politikalarına doğru programını değiştirdi. Parti içi mücadele Almanya’da olduğu gibi belirleyiciydi. Hükümet karşıtları, Guesde liderliğinde 1902’de Fransa Sosyalist Partisi’ni (Parti Socialiste de France) kurarken, aynı tarihte Jean Jaures ve hükümetle işbirliğini destekleyenler Fransız Sosyalist Partisi’ni (Parti Socialiste Français) kurdu (Berman, 2006, s. 49). Daha sonra Başkanlık da yapacak olan sosyalist Alexandre Millerand’ın hükümete katılarak bakanlık alması üzerinden işleyen bu ayrılık, sosyalist olmayan sol ve burjuva hükümetleriyle işbirliği konusunda odaklanıyordu. Bu iki parti, İkinci Enternasyonel sürecinde 1905’te birleşti. Almanya’daki gibi, demokrasiye geçiş, sınıflar arası işbirliği ve resmi kurumlarla olan temaslar üzerinden Fransa’da da devrimci Marksizm’le sosyal demokrasinin yolları ayrıldı. Çok sayıda oluşumun kurulup tekrar dağıldığı Fransız solunda bugünkü 5. Cumhuriyet’te merkez-solu sembolize eden Sosyalist Parti (PS), 1969 yılında kuruldu ve ülkenin iki ana partisinden biri olarak yoluna devam etmektedir.

Kuzey Avrupa’da İsveç ve Anglo-sakson ekolde İngiltere’de sosyal demokrat deneyimler daha farklı yaşandı ve erken dönemlerde etkilerini gösterdi. Bu ülkelerde kapitalizmin ilerleme süreci daha ılımlı ve devletin rolü daha farklıydı. İsveç sosyal demokrasisi, siyasal güce sahip olmak konusunda 20. yüzyıl boyunca sembol yerlerden oldu. 1932’den itibaren demokratik hegemonyasını kuran İsveç Sosyal Demokrat Partisi (Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti / SAP), seçimlerde yüzde 45 ve üzerinde oy alarak 1976’ya kadar komünist ve sosyalist partilerin desteğiyle azınlık

hükümeti kurdu ya da koalisyon ortağı oldu. İsveç'te güçlü sendikaların hükümetle ve işverenle işbirliğine dayanan korporatizm modeli, Keynesyenizm'den önce Avrupada refah devleti modelinin öncülüydü. Partide uzun süre hizmet veren ve maliye bakanlığı da yapan Ernst Wigforss önderliğindeki ekonomik model, İngiliz radikal liberalizminin, evrimci ve reformist sosyalizmin etkisi altındaydı (Berman, 1998, s. 164-165). Eski rejimden sonra ülkedeki görece zayıf bir burjuvazi olması ve parti-içi tartışmalarla güç kaybı yaşamama gibi nedenlerle SAP ve İsveç sosyal demokrasisi, siyasal düşünce ile parti başarısını birleştiren ülkelerden biri oldu (Jackson, 2013, s. 351; Merkel, vd, 2008, s. 156). Sosyal demokratlar İsveç'te 1932'den itibaren çeşitli ağırlıklarda düzenli olarak hükümette yer aldı.

Anglo-sakson geleneğin kurucusu ve Sanayi Devrimi'nin sembolü İngiltere'de de sosyal demokrasi, devrimci Marksizm'den ziyade siyasal liberalizme yakın bir hatta ilerledi ve bu çizgisiyle Yeni Zelanda ve Avustralya gibi bu ekolün temsilcisi ülkelere ilham verdi. 18. yüzyılın sonundan itibaren parça parça ilerleyen Çartist hareket, talep ettiği sosyal ve siyasal reformlarla monarşinin ve muhafazakarlığın karşısında sosyal demokrasinin temellerini attı. İngiliz İşçi Partisi (Labour Party), 1900 yılından bu yana Labour Representation Committee adıyla temsilcileriyle seçimlerde ve parlamentoda yer alırken 1906'da resmi olarak bu adı aldı (Thorpe, 2015, s. 1-2). 1920'lerde Liberaller ve Muhafazakarların karşısında ana muhalefet partisi haline gelen ve 1923'te ilk kez azınlık hükümetiyle yürütme organında yer alan İşçi Partisi, 1945 sonrasında Muhafazakar Parti ile beraber iki-partitli İngiliz parti sisteminin içinde ana unsur haline geldi (Callaghan, 1989; Garnett, 2013). Parti sadece işçi sınıfının değil, gittikçe genişleyen ve farklı bölümlere ayrılan ortasınıfın sesi olmaya başladı (Thorpe, 2015, s. 231). Aşağıda da değinileceği gibi 1945 sonrasında sosyal demokraside ve parti programlarında refah devleti uygulamalarıyla yeni bir süreç başladı. İşçi Partisi, sosyal güvenlik sistemi ve ulusal sağlık reformlarının sisteme yerleştirilmesinde diğer ülkelere ilham verdi.

Buraya kadarki kısmı özetlemek gerekirse, kıta Avrupası'nda sosyalizm ve Marksizm içi tartışmalarda şekillenen sosyal demokrasi düşüncesi, kitlesel partileri aracılığıyla parlamenter siyasetin önemli unsuru olmuştur. Sosyalizme yakın ancak devrimci Marksizm'den uzaklaşan bir hat izlediği 19. yüzyıl sonu ve İkinci Dünya Savaşı'na kadarki dönemde bu ekolün siyasal ve sosyal hakların ifadesi konusunda kendi alanını kurduğu görülmektedir. Anglo-sakson dünyada da siyasal liberalizmle ilişki içinde güçlenen sosyal demokrasi, gelirin devlet kontrolünde yeniden dağılımı ile kapitalizmin sınırlandırılması arasında bağların artmasını sağlamıştır (Jackson, 2013, s. 352). Bu süreç aynı zamanda liberal demokrasiyi güçlendirmiştir. Diğer bir deyişle sosyal demokrasi, liberal demokrasinin kurumsallaşmasında önemli araçlardan olmuştur.

20. yüzyıl başında parlamentoda yürütülen siyaset ve tartışmalar önem kazandıkça, seçimler kritik hale gelmiştir. Özellikle 1917 Bolşevik Devrimi ile beraber sosyal dönüşüm mücadelesi için iki ana hat, devrimci ve reformist hatlar iyice belirginleşmiştir. Sosyal demokrat partiler kitlenin sesini ve taleplerini parlamenter mücadelede duyurmak istemiştir. Ancak yukarıda değinilen İngiltere, Fransa ve Almanya'da sosyalist partiler, özellikle hükümette olduğu dönemlerde ideolojik köklerde ve pratik durumlarda yaşanan gerilimler nedeniyle travmatik dönemler geçirmiştir (Jackson,

2013, s. 351). 1929 ekonomik krizi sonrasında kapitalist ve sosyalist modeller arasında geliştirilen karma ekonomik modellerin sosyal demokrat düşüncenin gelişmesinde katkısı olmuştur.

Meşruti monarşilerden ulus-devletlere geçilen 1. Dünya Savaşı sonrası dönemde, milli ekonomik düzen kurmak önemli kazanmıştır. Yeni bir kurumsal yapıya geçen ülkelerde sosyal demokrat partilerin ve karma ekonomi düşüncesinin öncü olduğu görülebilir. Öte yandan 1930'larda yükselen yeni bir ideoloji olarak faşizm de devlet yapılarını yeniden şekillendiren Almanya, Hollanda, İspanya, İtalya gibi ülkelerde yükselişe geçiyordu. Bu dönemde sosyal demokrat partiler, faşist partilerin baskılarından ve kitlesel taleplerinden az veya çok etkilendi (Mennen, 2019, s. 46-47).

1945 sonrasında aşağıda değinilecek yeni kırılmalar ve dalgalanmalarla ABD'nin yeni bir aktör olarak artan hegemonyası, Anglo-sakson tarzı siyasetin, ekonominin ve kültürün gittikçe yayılmasıyla beraber 20. yüzyılın ikinci yarısında başka bir siyasal zemin gelişmiştir.

3. 1945-1990: Refah Devletinin Yükselişi ve Düşüşü

Sosyal demokrasi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında sistem içinde asıl etkililiğine kavuşmuş ve hem kavram hem de parti düzeyinde çeşitlilik göstermeye devam etmiştir. Bugün de devam eden dönüşüm, modern toplum içindeki siyasal ve ekonomik değişimle ilişkilidir (Moschonas, 2004, s. 322-324). Bu dönüşümde refah kavramını siyasal düşünceye ve pratiğe yerleştirmek, “konjonktörü okuyan ve kendisini yeni döneme uyduran”¹ sosyal demokrasinin asıl başarısı olmuştur. Ancak bu başarının devamında 1970'lerden itibaren tersine bir durum yaşanmıştır. Bu değişim aynı zamanda modern siyasetin ana unsuru devletin ve halk egemenliği fikrinin dönüşümüdür.

Sosyal demokrasinin altın çağını yaşadığı 1945-1970 arası yıllar, ulus-devlet ile vatandaşlık ilişkisinin yeniden kurulduğu dönem olmuştur. Refah devleti kavramı burada aracı bir rol üstlenmiştir. Ulus-devletin asli gücü olan vatandaşların eylem ve kendini geliştirme kapasitelerinin artırılması, sağlık, eğitim, barınma gibi temel konularda sistemli programların ve yatırımların geliştirilmesine dayanan refah-devleti kavramı, pozitif özgürlük fikri üzerine kuruludur. Burada kapasiteyi artırma görevi, kurum olarak devlete verilmiştir. Devletin vergi toplayabilmek için yaratacağı istihdam, sosyal politikalar aracılığıyla yeniden nüfusun kalkındırılmasına harcanacaktır. Kavramın uygulamaları ve dönüşümü farklı boyutlarıyla tartışılmıştır ve bugün de yeniden hayata geçirilip geçirilmeyeceği üzerine tartışmalar sürmektedir (Gutmann (Ed.), 1988; Taylor-Gooby (Ed.), 2004; Esping-Andersen, 1996; Castles vd (Eds.), 2010; Greve (Ed.), 2019).

Uygulamalardaki farklılıklara rağmen refahı sağlayacak temel yol, gelirin yeniden dağılımıdır. Bu dağılımda da ulus-devletin sorumlu aktör olması, uygulamaların ulusal bağlamda değerlendirilmesine neden olmaktadır. Tam istihdam, sosyal güvenlik sistemi ve kamu harcamaları, refah devletinin temel sac ayaklarıdır. Bu doğrultuda çalışma hayatını düzenlemek, emek piyasasının durumu, sektörel bazdaki analizler öne çıkmaktadır. Muhakkak bu tartışmalar

1 Bu noktadaki uyarısı için yazının hakemine teşekkür ederim.

iktisadi analizler ve yaklaşımlarla yakından ilgilidir. Ancak refah devleti, bu çalışmanın asıl bağlamı olan sosyal ve siyasal boyutlarıyla birlikte düşünülmelidir.

Tarihsel olarak baktığımızda, endüstriyellemenin artmasıyla beraber çalışma ve yaşam koşullarının daha iyi hale getirilmesi yönündeki düşünce hem edebi hem de felsefi eserlere yansımaya başlamıştı (Castles, vd., 2010, s. 4-5). Yukarıda değinildiği gibi bu “sosyal sorun”, pratik siyasette yüzyıl sonundan itibaren karşılık buldu. 1880’lerde Bismarck Almanyası’nda hızla gelişen sosyal politikaların devamında Avustralya ve Yeni Zelanda gibi Anglo-Sakson ekolün yeni gelişen ülkelerinde İkinci Dünya Savaşı öncesinde bu politikalar güçlendi. Dünya Savaşları arasındaki gelişmeler devlet-piyasa-birey ilişkilerini değiştirirken 1945 sonrasında refah-devleti kavramı bugünkü kullanılan anlama gelmiştir. Savaş-arası dönemde özellikle 1929 krizi, faşizmin yükselişi, ABD’nin siyasi bir aktör olarak devreye girmesi ve buna bağlı olarak bireysel girişim fikrinin yükselmesi, SSCB’nin onun karşısında yeni bir ekonomik ve siyasal modelle çıkması, 20. yüzyıldaki tartışmaların temel noktalarıdır. Bu bağlamda devletin tarafsız bir hakem olarak düzenleyici rol oynaması ve piyasa ilişkilerini düzenlemesi düşüncesi güçlenmiştir. Refah-devleti düşüncesi, halk içinde dayanışma yaratma ve ulus-kurma projesinin genel adı haline gelmiştir (Esping-Andersen, 1996, s. 2). Bunun yanı sıra “sosyal demokrat toplum modeli” (Rothstein ve Steinmo, 2013, s. 88-90), kişisel arka-planlarına bakmadan herkese yönelik evrensel haklar, sadece işçiler için değil herkes için sosyal dayanışma ve toplumu ileriye taşıyan politikalar olarak görülür.

Bu çalışmanın bağlamı açısından kısaca belirtmek gerekirse özellikle 1942 tarihli Beveridge raporu, İngiliz sosyal demokrasinin gelişiminde önemli aşamadır. Yine İngiliz iktisatçı John M. Keynes’in para politikası yerine maliye politikaları öngören talep yönlü ve devletin ekonomiye müdahalesini teşvik eden iktisadi analizleri, İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal refah devleti uygulamalarının merkezi haline gelir. Keynes’in 1930’larda geliştirdiği düşünceler, esasen 1944 Bretton Woods anlaşması öncesinde tartışılmış ancak geri planda kalmıştır. Bretton Woods sonrası uluslararası ticarete yeni bir dönem başlamış ve Soğuk Savaş’ın da ana hattı çizilmiştir. ABD hegemonyasını tesis edecek ticari düzenlemeler, doların konvertible para olmasıyla değişen parasal ilişkiler ve bu sürece katılmayan sosyalist ülkelerin oluşturacağı Doğu Bloku ile 20. yüzyılın ikinci yarısı, ekonominin siyaseti belirlediği bir döneme sahne olmuştur. Refah devleti ve sosyal demokrasi bu süreçte SSCB güdümünde devlet eksenli bir sosyalizm ile ABD tarzı bir kapitalizm ve ona eşlik eden yarışmacı demokrasinin karşısında alternatif bir yol olarak belirmiştir.

1945 sonrası süreçte sosyal demokrasi, Anglo-sakson tarzı kapitalizmin serbest piyasa ilişkilerindeki tek yol olmasına da karşı görüş geliştirir (Keating ve McCrone, 2013a, s. 9). Serbest piyasayı kontrol etmek, düzenlemek ya da bireysel girişimlere arasındaki gerginlik burada devreye girer. Aşamalı bir yolla, ilerleyen düzeyde eşitliğin sağlanması, dayanışmanın güçlenmesi, sosyal bölünmelerin geri döndürülmeyecek şekilde aşılması, sosyal demokrasinin gelecek güzergahını oluşturmuştur (Jackson, 2013, s. 357). Ancak hedeflenen bu geleceğe ulaşamamıştır.

Refah-devleti politikalarını kimi şekillerde Hristiyan demokrat partilerin ya da liberallerin de hayata geçirdiği görülür. Örneğin Fransada Trente Glorieuses (Şanlı Otuz Yıl) olarak

bilinen 1945-1975 arası dönem, muhafazakâr ve liberal başkanların yönetiminde geçen refah-devleti uygulamalarının gösterdiği başarı ve ekonomik yükselişi sembolize eder. Kısacası sosyal demokrasinin önceki yüzyılda başlayan öneri ve mücadeleleri ana-akım siyasetin içine yerleşmiştir. Bu bağlamda sosyal demokrat partilerin hükümet performansları ile sosyal demokrat düşüncenin teorik başarısını birbirinden ayırmak gerektiği vurgulanmaktadır (Keating ve McCrone, 2013b, s. 229). Callaghan (2002, s. 437), altın çağ olarak bilinen dönemde sosyal demokrat partilerin sadece iki ülkede (1968’te İsveç, 1979’ta Avusturya) yüzde 50’lik oy oranlarına ulaştığını vurgular. Aynı çalışmada Fransa ve Batı Almanya gibi bu düşüncenin temellerinin atıldığı ülkelerde sadece küçük ortak olarak hükümetlerde yer aldığı, İngiltere’de ise 25 yılın 12’sinde hükümette olduğu kaydedilmiştir. Buradan çıkardığı sonuç, refah devleti uygulamalarının sosyal demokrat hükümete bağlı olmadığı ve dolayısıyla refah devletinin krizinin de sadece sosyal demokratların krizi olmadığı yönündedir (Callaghan 2002, s. 438-442). Kısacası refah-devleti kavramının yükselişi ve düşüşü, sadece sosyal demokrasiyle ilgili değil; küresel ekonomik gelişmeler, ülkelerin değişen ekonomik yapıları ve aktörleriyle yakından ilgilidir (Esping-Andersen, 1996). Aşağıda bu nokta Giddens üzerinden yeniden hatırlanacaktır.

1968 hareketlerinin yarattığı yeni toplumsal hareketler yeni haklar talep ederken insani özgürleşmenin devlet kontrolüyle gelişmeyeceği düşüncesi belirginleşir. Devletin, başta güvenlik harcamalarıyla beraber tarafsız ve sınıflararası uzlaştırıcı rolünü gittikçe kaybetmesi, paranın kontrolünde etkin ve etkili olmadığı eleştirisiyle de birleşince devlet-piyasa-birey ilişkilerinde kontrolün piyasa güçlerine doğru evrilmesine neden olmuştur. Bu sürecin sonucu olan neoliberalizm düşüncesi, refahın piyasa ilişkileriyle kurulabileceğini önererek 1990’lara doğru küresel çapta hegemon olacak yeni bir görüşün temeli olmuştur. Esasen 1970’lerden itibaren ekonomik kriz, işsizlik oranlarının ve enflasyonun yükselmesi gibi olumsuz makroekonomik göstergeler bütün Avrupa’yı etkilemiştir. Bu süreçte faturanın çıkarıldığı Keynesyen politikaların yerine ABD tarzı bir ekonomi, IMF, Dünya Bankası, GATT gibi kuruluşların önerdiği politikalar çıkış yolu olarak tercih edilmiştir.

Neoliberalizm, Keynesçi geleneğin karşısında, devlet ile piyasa ilişkisini birbirinden ayırarak piyasanın üstünlüğünü ve bunların demokratik taleplere karşı tercih edilmesini öngörür (Crouch, 2013, s. 159). Keynes’in ulusal ekonominin geliştirilmesi eksenli önerileri yerine, yeniden “bırakınız-yapsınlar” iktisadi liberalizmin temellerine doğru bir tür geri gidiş, kamu çıkarı ve demokratik taleplere karşı bireylerin müdahaleden masun olması şeklinde negatif özgürlük fikrine yaslanır. Liberal negatif özgürlük fikri ile muhafazakâr devlet güvenliği kavramları, “piyasanın güvenliği” ekseninde birleşirken, Soğuk Savaş’ın bitimiyle beraber demokrasi ile kapitalizm arasındaki bağlar da neoliberalizm eliyle kurulmuştur (Harvey, 2007).

Kısacası kapitalizmin dönüşümü, siyasetin teorik ve pratik boyutlarını etkilemiştir. Yüzyıl başında tarım ve zanaat eksenli olmaktan çıkıp sanayi ve fabrika eksenli bir hal alan kapitalizm, yüzyılın sonuna doğru da finans, bankacılık, borçluluk ilişkileri ile yeni ve soyut bir biçime dönüşmüştür. Bu değişim devletlerin diğer siyasal aktörlerle, bu kez çok-uluslu şirketlerle ve finansal yapılarla ilişkilerini güçlendirmiştir. Bu çalışmanın sınırlarını aşan bir tartışma olsa da

rekabetçi devlet kavramı (İçke vd., 2012, s. 15-18; Topak, 2012, s. 138-145), bu değişim sürecinin ve bugün de içinde bulunduğumuz deneyimlerin temelini atmıştır. Temel ve evrensel hakları genişletmek üzerine kurulu ve bunu ulus-devlet içinde vatandaşlığın güçlendirilmesi tezine dayandıran sosyal demokrasi, bu krizden piyasa düşüncesine yakınlaşarak üçüncü yol ve yeni sosyal demokrasi önerisiyle çıktı ancak bu da kitlelerle olan farklı tarihsel bağlardan ve savaş sonrası konjonktürden² kopuşu ifade ediyordu.

1970 sonrası ve 2000'lere kadar olan süreçte sosyal demokrat projenin ve partilerin, buna bağlı olarak refah-devletinin düşüşü, başta küreselleşme ve neoliberalizm bağlamlarında olmak üzere fazlasıyla tartışılmıştır. "Sosyal demokrasinin altın-çağının bitmesi, sadece Keynesyen ekonomilerin iktisadi anlamda etkisizleşmesiyle değil, yüzyıl sonundaki sosyo-kültürel yapısal değişimlerle ilişkilidir" (Merkel, vd., 2008, s. 20). Sosyal demokrasinin geleneksel tabanı olan endüstriyel işgücündeki değişim ve düşüş, işçi-sınıfının katmanlaşması ve beyaz yaka/mavi yaka dağılımındaki değişim, sosyal demokrat partilerin seçim başarılarını ve düşüncenin kendisini olumsuz etkilemiştir (Merkel, 1991). Çalışan kitlelerin sayısal gücünü seçimler yoluyla parlamenter güce dönüştürmek isteyen sosyal demokrat partilerin, merkeze (sağa) doğru kayarak herkesi-yakala biçimine dönüşmesi onları siyasal yelpazede diğerlerinden farksız konuma getirmiştir. "Toplumun yaşlanması, işçi sınıfındaki küçülme, yaşam tarzını bireyselleşmesi, postmateryal değerlere doğru dönüşüm", sosyal demokrat partilerin Avrupa çapında karşılaştığı ve çözüm üretmediği sorunlar olarak sıralanabilir (Merkel vd, 2008, s. 20). Bu sorunlara çözüm üretip üretmediği noktasında çokça eleştirilere maruz kalan sosyal demokrasinin "öldüğü" analizleri yapılmaktadır (Lavelle, 2008). Bu iddia sosyal demokrasinin kendi taleplerinden vazgeçip, kimlik ve farklılık kavramlara yakınlaşmasıyla ve ayrıca alternatif küreselleşme hareketinin eleştirilerine mesafeli durmasıyla temellendirilmektedir. Ayrıca aşırı-sağın yükselişi, sosyal demokrasinin boşluğuyla ilişkilendirilmektedir (Lavalle, 2008, s. 37-45). Buna rağmen sosyal demokrat uygulamaların, örneğin sosyal koruma harcamalarının milli gelir içindeki oranı gibi çeşitli göstergelerle devam ettiğini ve "sosyal demokrasinin ölümü" gibi bir kavramı kullanmanın doğru olmadığını söyleyen görüşler de mevcuttur (Callaghan ve Tunney, 2001, s. 69-70).

Esasen buradaki temel sorun, demokrasi ile kapitalizm arasındaki ilişkinin ne düzeyde olduğu ve özellikle dağılım ve eşitlik bağlamlarında birbirini kurumsal olarak ne düzeyde belirlediğidir (Meyer ve Hinchman, 2007, s. 136; Crouch, 2013, s. 159; Iversen, 2010, s. 183-184). Sosyal demokrasi, yukarıda değinildiği gibi, demokratik güçlerin kitlesel partiler ve parlamento aracılığıyla kapitalizmi kontrol edebileceği ve demokrasinin kontrolünde bir denge kurulabileceği düşüncesindeydi. Refah-devleti de bunun pratikteki karşılığı oldu. Ancak Soğuk Savaşın sonlarına doğru küreselleşme sürecinde kapitalizmin demokrasiyi güçlendireceği tespiti hâkim görüş olmuştur. Kapitalizm içi mücadeleyle başlayan sosyal-demokrasi bu süreçte demokrasiyle ve kitlelerle olan bağını kaybederken giderek teknikleşen, sosyal boyutundan ayrılan iktisadi yorumlara sıkışan, sivil toplumu da yatırım ve girişim alanı olarak gören bir konuma yerleşti. Bu değişim, bir yenilik çabası gibi başlasa da söylemsel üstünlüğün ve çıkış yolunun piyasa

2 Bu noktadaki uyarısı için yazının hakemine teşekkür ederim.

güçlerine geçtiğinin kabulüdür. Sosyal demokrat uygulamalar tamamen terk edilmese de bizzat demokrasi kavramında olduğu gibi sorun çözme kapasitesini ve siyasi belirleyiciliğini yitirmiştir. Giriş kısmında belirtilen çalışmanın sorunsal bağlamında, sosyal demokrasinin bugün yeni bir alternatif olabilmesi için toplumsal hareketlere ve dolayısıyla demokrasinin sosyal boyutuna yakınlaşmalıdır. Ancak 1990'larda bunun tersine, 4. bölümde değinileceği gibi, piyasacı demokrasi anlayışına yaklaşılmıştır.

4. 1990 Sonrası: Üçüncü Yol ve Yeni Merkez

Sosyal demokrasinin oluşum süreçlerinde olduğu gibi değişiminde de İngiliz İşçi Partisi (Labour Party) örneği kritik önemdedir. İşçi Partisi, merkeze ve sağa yanaşarak yaptığı değişim ve seçim başarılarıyla sosyal demokrat partilerin 1990'ların sonundan itibaren merkez-partisi olma isteğini güçlendirdi. Parti, 1979-1997 arası Muhafazakâr Parti dominasyonunu yıkarak 1997, 2001 ve 2005'te üç dönem üst üste birinci oldu. Almanya ve Fransa'daki çoğulcu seçim ve parti sisteminden farklı olarak, İngiltere'nin çoğunlukçu seçim ve iki partili sistemi de bu durumun ortaya çıkmasında önemli bir etkendi.

İşçi Partisi'nde 1987'den itibaren başlayan dönüşüm ve Neil Kinnock, John Smith, Tony Blair sırasıyla yaşanan lider değişimi geleneksel tabanla, sendikalarla ve sol söylemle bağı zayıflattı. 1977'deki parti programı 2002'ye kadar değiştirilmemişti (Merkel vd, 2008, s. 26). Blair, Parti tüzüğündeki "el emeği ve düşünsel emeği ile çalışan işçiler için üretim araçlarının ortak mülkiyetini, ürünlerin dağıtım ve bölüşümünün en adil biçimde yapılmasını garanti eden dördüncü maddeyi değiştirmişti. (...) Dördüncü Maddé'nin yeniden şekillenmesi dönüşümü temsil etmesi bakımından büyük ölçüde semboliktir" (Türkbay, 2015, s. 149). Parti içinde gittikçe güçsüzleşen sosyal demokrasi ve sosyalizm söylemi Blair'le beraber tamamen kullanım dışı olmuştur. Blair, partiyi "Yeni İşçi" (New Labour) Partisi olarak tanımlamıştır. "Partinin adını değiştirmemiş ancak uygulamada partinin adı Yeni İşçi Partisi haline gelmiştir" (Türkbay, 2015, s. 150).

Aslında sosyal demokrasi için pratik ve teorik dönüşüm paralel ilerlemiştir. Giddens'in (2008) "Üçüncü Yol" önerisi bu sürecin teorik adı olmuştur. Sosyalizmin ve eski-tür sosyal demokrasinin sona erdiği teziyle başlayan bu öneri, homojen bir toplum yapısının ve eski tür devlet-toplum ilişkilerinin kalmadığı düşüncesinden hareket eder. Giddens'in teorisinde (2008, s. 111-113), refah-devleti yerine refah toplumu veya "pozitif refah", sosyal devlet yerine "sosyal yatırım devleti" önerileri vardır ve bunlar, toplumsal örgütlenmenin devlet değil sivil toplum kuruluşları eksenli düşünülmesini önermektedir. Bu önerilerin temelinde, toplumsal değişikliklerin getirdiği "yeni risklerin" önlenmesi düşüncesi yatmaktadır. Yeni riskler de özellikle kadınların çalışma hayatında yer alması, yaşlı nüfusun artışı, eğitim ve çalışma hayatı arasında artan ilişki, özel sektör hizmetlerinin artması şeklinde gruplanmaktadır (Taylor-Gooby, 2004, s. 3). Aktif Emek Piyasası Uygulamaları ile güvenceli çalışma esnek çalışmaya, refah da çalışma refahına (workfare) dönüşmüştür. Böylece eşitlik ve dayanışma eksenli refah düşüncesi yerine, "öncelikli eşitlik ve üretici dayanışma" prensiplerine geçilmektedir (Arndt, 2013, s. 37).

Sosyal yatırım devleti düşüncesi, ABD tarzı bir refah-devleti yorumudur. İngiliz siyaseti, ABD’de Demokratların 1980, 1984, 1988’te Cumhuriyetçilere kaybedişlerinin ardından 1992 ve 1996 seçimlerinde başkan olan Bill Clinton çizgisinden etkilenmiştir. İngiltere’de de İşçi Partisi, 1982’den sonra uzun süre iktidar görememişti. Refah devleti kavramına en uzak alanlardan biri olan ABD siyaseti, bu konuya 1933-1939 arası Roosevelt liderliğinde ilerleyen New Deal uygulamaları ve sonrasındaki liberalizm-içi tartışmalarla kısmen temas etmiştir (Gutmann, 1988; King ve Ross, 2010, s. 53-54). 1990’ların sonundan itibaren Keynesçi bir refah-devletinin ve sosyal demokrasinin düşüşünde, önce aynı gelenekten gelen İngiltere olmak üzere, zamanla Avrupa’ya da sirayet eden ABD etkisinin artması işaret edilebilir. ABD-etkisi ile kasıt, demokrasi ile kapitalizm arasındaki bağların açıldığı, refahın piyasa içi düzenlemelerle geleceği düşüncesidir. Sosyal yatırım kavramı Clinton yönetiminin resmi söylemi olarak, bu bağlamda öne çıkmaya başlamıştır (Esping-Andersen, 1996, s. 260). Anglo-sakson modelin sosyal demokrasiye etkisi olarak özetlenebilecek bu durumda Clinton ve Blair, Üçüncü Yol’un sembol isimleri olarak tarihte yer almıştır (Romano, 2007).

Bu değişimlerle 1990’ların sonundan itibaren sosyal demokrasi siyasal teorinin tartıştığı önemli bir başlık haline gelmiştir. Beech’in haklı olarak belirttiği gibi (2009, s. 526-530), – İşçi Partisi’nin yeni çizgisiyle sürdürdüğü hükümetler, ideolojik anlatılardan ziyade değer odaklı olmasından dolayı siyaseten güçsüzleşmiştir. Demokrasi ve parlamenter sosyalizm kavramlarından uzaklaşmak, bu doğrultuda İşçi Partisi’nin yavaş ölümü anlamına gelmektedir. “Partinin siyasal çizgisini yeniden kurması için ideoloji ve uygulama üzerine bir tartışma zorunludur” önerisi desteklenebilir.

Blair’in 11 Eylül sonrası Bush politikalarını desteklemesi ve Irak müdahalesine ortak olması önemli kitlesel protestolara konu olmuş ve devamında Blair’in parti başkanlığından ve başbakanlıktan 2007’de istifasına yol açmıştır. Blair sonrasında Gordon Brown liderliğindeki parti köklü bir değişimi yaşamamış ve ABD-eksenli siyasete devam etmiştir. 2010’da Brown ve 2015’te Ed Miliband liderliğinde seçimlerden oy kaybı ve ikincilikle ayrılan Parti, 2017’de Jeremy Corbyn ile birlikte yeniden Blair döneminde yakaladığı yüzde 40 oy oranlarına ulaşmıştır. ABD-eksenli söylemden, Üçüncü Yol çizgisinden kopuş Corbyn liderliğinde gerçekleştirilmeye çalışılsa da parti 12 Aralık 2019 seçimlerinde 1935’ten bu yana en düşük sandalye sayısına düşerek tarihi bir yenilgi yaşamıştır. 2015’ten bu yana süren Brexit tartışmalarında AB’den ayrılmama eğiliminde olan İşçi Partisi’nin, bu konuda çeşitli krizler ve üç kez lider değişimi yaşayan Muhafazakar Parti karşısında beklenmedik yenilgisinin Corbyn’in radikalleşme önerileriyle, liderlik tarzıyla ya da seçim kampanyasıyla ilgili olup olmadığı güncel bir tartışma konusudur (Jones, 2019). Corbyn’le sol argümanların yükselişi ve özellikle Ulusal Sağlık Sistemi reformu tartışmaları, seçim beyannamesindeki “gerçek değişim zamanı” vurgusu, seçimin Brexit için evet/hayır referandumuna dönüşmesini engelleyememiştir (Stewart, 2020).

Yukarıda değinildiği gibi tarihsel açıdan kıta Avrupası’nda sosyal demokrasinin belirleyicisi Alman sosyal demokrasisi de İngiliz örneğine yaklaşarak ABD-tarzı bir siyasetin ve neoliberal

eğilimin içinde kaybolmuştur. Diğer bir deyişle sosyal liberalizmle arasındaki farklar azalmıştır. Bu süreçte 1970'lerdeki yüzde 40-45 bandını 2000'lerde bir daha yakalayamayan SPD'nin oy oranı, 2017 seçimlerinde yüzde 20'ye geriledi. SPD, Gerard Schröder liderliğinde 1998 ve 2002 seçimlerinde birinci olmuş ve Yeşiller ile koalisyonlar kurmuştu. 2009-2013 arası muhalefette ve son iki dönemde hükümetlerin küçük ortağı olarak koalisyonda yer almıştı.

Mart 2003'te Agenda 2010 adı verilen ekonomik program ve Yeni Merkez sloganıyla Schröder, Üçüncü Yol ekolünü Kıta Avrupası'nda uygulamış ve piyasa sosyal demokrasisini yerleştirmeye çalışmıştır (Thompson, 2004; Nachtwey, 2013). 2008'teki ekonomik kriz döneminde alternatif bir ekonomik program önerisi olmayan SPD, sonraki süreçte daha sılık hale gelerek güç kaybetmiştir (Bremer, 2019). Bu politikalara tepki verenlerin 2005'teki ayrılımların ardından Demokratik Sosyalizm Partisi (PDS) ile Emek ve Sosyal Adalet için Seçim Alternatifi (WASG) adlı yapıların birleşimiyle 2007'de kurulan Die Linke (Sol), demokratik sosyalizm hattını Almanya'da yeniden canlandırmaya çalışmaktadır. Yüzde 8-10 hattında oy alan Die Linke, henüz kitlesel bir desteğe ulaşamamıştır. Ancak sadece geçmiş nostaljisi değil "bugünün siyaseti"ni yönetmek isteğiyle, zamanın yerleşik hale gelmiş doğrularına alternatifler geliştirmek için kültür, siyaset ve ekonomi alanlarında teorik ve pratik bir mücadeleyi birlikte sürdürmektedir (Haug & the Dialektikfrauen, 2012).

Schröder ve Blair'in yayınladıkları ortak metin (1999), sosyal demokrasinin o dönem geldiği noktayı özetler. Sosyal adalet taleplerinin "değişen gerçeklikler" bağlamında gözden geçirilerek yeniden organize edilmesini öneren bu metinde, piyasa ekonomisinin savunulduğunu ancak piyasa toplumunun savunulmadığı vurgulanır. Devletin düzenleyici rolü, hakların sorumluluklar karşısındaki durumu ve gelir eşitliğiyle sosyal adalet arasındaki ilişki revize edilmelidir. Bu öneriler esneklik, bilgi-toplumu eksenli bir ekonomi, etkinlik, performans, fırsatlar, vergilerin düşürülmesi gibi piyasaların ve özel sektörün beklentisi yönündedir. Talep ve arz yönlü ekonomilerin birbirine rakip olmadığını savunsalar da ağırlıklı olarak solun arz-yönlü politikalara adapte olması gerektiğini vurgulamışlardır.

Esasen burada konu, seçim kazanmak için yürütülen kampanya veya uygulamalarla, sosyal demokrat projeyi veya düşünceyi geliştirmek arasındaki mesafedir. Kısacası seçime odaklı bir parti olmak ya da olmamak, parlamenter siyasetin yarattığı bir gerginliktir. Seçim başarısı için partilerin program ve yaklaşımlarını değiştirdikleri gözlemlenmektedir (Kitschelt 1994; 1999). Bu aynı zamanda siyasal yöntem için tercih edilen yollar ve buna bağlı geliştirilen uygulamalarla ilişkilidir. Arndt'a göre (2013, s. 183-185), İngiltere ve Almanya örneklerinde olduğu gibi daha fazla seçmene ulaşmak için siyasal pozisyonunu değiştiren partiler oy kaybı yaşarken, Üçüncü Yol tartışmasına mesafeli olan İsveç gibi örneklerde partiler oy kaybı yaşamamıştır. Esasen demokrasi bugün seçimlerden ve parti kampanyalarından daha fazlasını içeren bir çizgiye gelmiştir. Demokrasinin sadece seçim sandığı olması ilkesi, yüzyıl başında ilericiyken bugün için yetersiz ve sınırlı bir yorumdur. Sosyal demokrasi, kurucularından olduğu liberal demokrasinin bu dönüşümüne adapte olmakta zorlanmaktadır.

5. 2000'lerde Yeni Bir Çıkış Yolu?

Sosyal demokrasinin pratik uygulamalara yerleştirdiği eşitlik ve sosyal dayanışma kavramları bugün muhafazakârlar tarafından da kullanılmaktadır. Bu açıdan Üçüncü Yol ve yeni sosyal demokrasi etkisi pratikte ve teoride kendisini göstermektedir (Powell, 2013, s. 210-212). Bu etkiyi kontrol altında tutmak için kurumsal düzenlemelere ve söylemsel değişikliklere ihtiyaç vardır. Sosyal demokrasi, rakiplerinin demokrasi, küreselleşme ve sivil toplum yorumlarından fazlasını üretmek için yeni siyasal alanlar yaratmalıdır (Leggett, 2007, s. 360-361).

Dolayısıyla sosyal demokrasi için yeni bir adalet tartışmasını piyasa ve devlet dışında düşünmek alternatif bir yol olabilir. Dağıtıcı adaletten kaçarak piyasacı çizgiye gelmek yerine, ana akım siyasetin dışladığı toplumsal hareketlerin çabalarını ön plana çıkararak “sivil toplumu daha fazla siyassallaştırmak, kamusal alanın daha fazla sivilleştirmek, karşı-kamular yaratmak”, yeni sosyal demokrasi için aşamalar olarak görülebilir (Fitzpatrick, 2004, s. 206-208). Sosyal demokrasi ideolojik rakiplerinden farklı olarak ütopyik ya da gerçek-dışı hedeflerle değil, somut bir program ve öneriler bütünüyle ilişkilidir (Keating, 2013a). Bu pratik hattın yeniden keşfedilmesi önemli bir aşama olacaktır. Ancak bu öneriler, Üçüncü Yol'un yaptığı gibi, kendini yenilemek adına aslında başka ekolün kavramlarını alıp uygulamak şeklinde olmamalıdır.

Crouch'a göre (2013, s. 166) sosyal demokrasinin ulusal ekonomi ve korumacılık çizgisi, krizden çıkmak için yanlış bir çabadır; O'na göre dengeli bir Avrupa için mücadele olmaksızın dünya ekonomisiyle mücadele edilemez, diğer deyişle sosyal demokrasinin mücadelesini Avrupalılaştırması gereklidir. Bu görüşü destekleyen şekilde 1960'lardan 2000'lerin başına uzanan dönemler, sosyal demokrasinin yükselişte olduğu dönemlere denk gelir. Tersine 2001'den bu yana güvenlik kaygısının esas olduğu ve ekonomik krizlerin damga vurduğu küresel siyasette Avrupa devletleri içe kapanma eğilimli bir çizgiye geldikçe, sosyal demokrasi de yükselen popülizm ve muhafazakarlık etkisine girerek alternatif vizyonunu kaybetmiştir.

AB'nin 1950'lerdeki aşamalarından itibaren etkili bir görüş olan sosyal demokrat hedeflerin bugün Birlik içinde hâkim olduğu söylenemez. 1992'de AB adını aldıktan sonraki süreçte örneğin 1997-1998 döneminde 15 üye ülkenin 11'inde iktidarda sosyal demokrat partiler bulunsa da Birlik'in içindeki etkinliklerini zamanla yitirmişlerdir. Yakın dönemde yukarıda bahsedilen, köklere dönmek ve bugüne ayak uydurmak şeklinde özetlenebilecek tartışmaları sürdürmektedirler (Ross, 2013, s. 595-600). Avrupa'da 2016'da yapılan 18 seçimin 12'sini kaybeden sosyal demokrat partiler, 2008 ekonomik krizi ve devamında Suriye İç Savaşı ve bağlantılı olaylar çerçevesinde artan göçmen akımı karşısında gerilemektedir (Bröning, 2016; Barbieri, 2017).

Sosyal demokrasinin ve aynı zamanda AB'nin ana motoru Almanya'da uzun süredir devam eden merkez muhafazakâr Merkel iktidarı, üye ülkelerle ilişkilerde belli bir seviyeyi aşmamaktadır. Fransa'da 1980'lerin başında Mitterrand ile toparlanmaya çalışan PS, daha sonra neoliberalizme ayak uydurdu. 2010'larda da önce Hollande'nin sonra da parti içinden ayrılıp yeni bir oluşum kuran Macron'un başkanlık dönemlerinde, sosyal demokrasi ve Avrupa fikrini ilerletme açısından olumlu bir çizgi sürdüremedi. Kıta Avrupası'nın sembolü Almanya-Fransa hattında sosyal ve

dönüştürücü bir gücün oluşmaması, AB'nin seyrini önemli derecede etkilemektedir. Keza Brexit kararını referanduma götüren ve devamında zorlu bir süreç yaşasa da ayrılma kararını hayata geçiren İngiltere'de Muhafazakâr Parti'nin etkisi açıktır.

Sosyal demokrasinin bir diğer önemli hattı olan Akdeniz ülkeleri sol-popülizmin yeni demokrasi arayışlarından etkilenmiştir. Burada sosyal demokrat partilerdeki düşüşün en dramatik olanı Yunanistan'da PASOK'ta gerçekleşmiştir. Ekonomik krizin ve kemer-sıkma politikalarının faturası, 1975'ten bu yana Yunan siyasetinde önemli rol oynayan partiye çıkarılmıştır. PASOK'un 2009'dan 2015'e çöküşüne "Pasokifikasyon (*Pasokification*)" adı verilmeye ve diğer sosyal demokrat partilerin durumunu açıklamak için de kullanılmaya başlanmıştır (Lowen, 2013; Sorrenson, 2019). Krizi yönetemeyen parti, iktidarı radikal solun temsilcisi Syriza'ya bırakmış ve çözülme sürecine girmiştir. 2017'de yeni bir parti kurma sürecinde diğer demokratik sosyalist hareketlerle Değişim İçin Hareket (KINAL) adıyla birleşmiştir. 2019 seçimlerine KINAL adıyla giren PASOK'un tarihsel rakibi merkez-sağ Yeni Demokrasi (ND) toparlanarak Syriza hükümetini devirmiştir (Rori, 2020).

İspanya'da ise ekonomik kriz sonrası yükselen Öfkeli hareketi ve onun kurduğu Podemos (Yapabiliriz), 2015 seçimlerinden bu yana sol seçmenin oylarını kendine çekmiş ve sosyal demokrat İspanya Sosyalist İşçi Partisi (PSOE) 2015'te yüzde 22 ile en düşük oy orana gerilemiştir. Siyasal krizler çerçevesinde sıkça seçime giden İspanya'da Nisan 2019'da yüzde 28 oy alarak toparlanma eğilimindeki PSOE, genç lider Pedro Sanchez başkanlığında 2020 başlarında Podemos'la birlikte koalisyon hükümeti kurdu.

Akdeniz coğrafyasında sağ popülizmin ve lider figürünün güçlendiği yere İtalya örnek gösterilebilir. Berlusconi sonrasında sıklıkla hükümet değiştiren ve siyasi istikrarsızlığın sağ-popülizmi yükselttiği İtalya'da da Demokrat Parti (Partito Democratico/PD), 2007'de farklı partilerin birleşimiyle kurulup merkez-solu yeniden toparlamak istemektedir. 5 Yıldız ve Lega gibi yeni oluşumların hızlıca yükseldiği İtalya siyasetinde PD, eski bozulmuş sistemin parçası olarak görüldüğü için son genel seçimlerde yüzde 18 oy oranına gerileyerek hükümetin dışında kaldı. Daha sonra 5 Yıldız ve Lega koalisyonunun dağılmasıyla bağımsız bir isim, hukukçu Conte liderliğinde hükümetin ortağı oldu (Ventura, 2018; Pasquino, 2016).

Bu bölümde kısaca anlatılan Fransa, İtalya, İspanya ve Yunanistan örneklerinin gösterdiği gibi sosyal demokrat partiler var olan sorunlara alternatif üretmekte zorlanmaktadır. Avrupa çapında son 20 yılda gerçekleşen toplumsal hareketlerin çoğu, merkezdeki sosyal demokrat partileri hedef almaktadır. Toplumsal hareketlerin 2000'lerde aldığı hal, yeni bir demokrasi arayışını öne çıkarırken, halk kavramının vurgulandığı sol-popülizm sosyal demokrasinin üretmediği tabandan yürüyen tartışmaları sahiplenmiş görünmektedir (Mouffe, 2018, s. 33 Mueller, 2017, s. 98; Berman ve Snegovaya, 2019; Della Porta, 2020, s. 107). Bu tepkiler, muhafazakâr ya da liberal partilerden farklı bir yol önermediği sürece sosyal demokrat partilerin özellikle protestolara katılan genç kitleyle bağını kuramayacağı yönündedir. Bu bağlantısızlık, taleplere yönelik siyaset içinde çözüm üretme, demokrasinin meşru bir siyasal yol olma önerilerini de zedelemektedir.

Parlamentoların yeniden güç merkezi olması ve kitlelerin demokrasiyle olan bağınyı yeniden kurmak için sosyal demokrat partilerin yapacağı hamleler önemlidir. Bunun için taban örgütlenmesini öne çıkaran bir adım atılmalıdır. Bu noktada toplumsal hareketlerin çabaları yardımcı olacaktır. Böylece basitçe geçmişi yeniden yaratmak isteği yerine bugünü anlamak üzerine bir siyaset üretilebilir.

Sonuç

Çalışmanın özellikle vurgulamak istediği ve metin boyunca dile getirdiği tarihsel kökler ile bağlantının kopması, sosyal demokrasinin gücünü kaybetmesinde temel etkidir. Örgütlenme, toplumsal hareketler ve kitlelerin toplumsal taleplerini ifade etmek noktasında sosyal demokrasi başarısız olmuştur. Çünkü dönemin genel gidişatına ve piyasanın gelişimine ayak uyduran hamleler yapılmıştır. Bugün yeniden kriz ve geçiş dönemlerinde yeni bir siyasal hat geliştirebilmek için, sosyal refah devleti uygulamalarının yeniden altı çizilerek, piyasacı olmayan bir demokrasi anlayışına yönelik siyasalar üretilmelidir. Sosyal demokrasinin kendi krizinden çıkması ile neoliberalizmin ürettiği krize cevap üretmesi arasında bir paralellik vardır.

Bu çalışmanın temel vurgusu olan geçiş döneminde yeni bir siyasal hat açmak gerekliliği, parlamenter siyasette sosyal demokrat partilerin sorumluluğundadır. Sosyal demokrasi tarihsel süreçte kendi ürettiği kavramlara yeniden sahip çıkmalıdır. Bugün sorun, 19. yüzyıldaki gibi monarşik güçlere karşı değil ancak yine bir elit azınlığın yönettiği piyasaların kontrolüne karşı mücadeledir. 1970'lerdeki siyasal dönüşümü başlatan 1968 hareketlerinin getirdiği beklentilerden farklı biçimde 21. yüzyılda yeniden ekonomik sorunlar ile siyaset yakınlaşmaktadır ve ekonominin sosyalleşmesi, sosyal demokrat partilerin öne çıkardığı boyut olmalıdır.

Yukarıda değinildiği gibi başta Almanya olmak üzere monarşilerden parlamenter demokrasiye geçişte ve demokratik hukuk devletinin oluşumunda sosyal demokrasi belirleyici rol üstlenmiştir. Tarihsel süreçte karşılaşılan kritik anlarda, kitleleri devrimci bir müdahaleye ve şiddet araçlarını da kullanarak iktidar değişikliğine sevk etmek yerine siyasi iktidarın içeriden dönüştürülmesi eğilimleri tercih edilmiştir. Özellikle Almanya ve Fransa örneklerinde görüldüğü gibi sosyal demokrasi, sosyalizm kavramından uzak olmasa da devrimci Marksizm yorumuna uzak gelişmiştir. İngiltere ve İsveç gibi örneklerde ise siyasal ve sosyal liberalizme yakın biçimde ilerlemiştir. Diğer bir deyişle devrim ve piyasa hatları yerine merkezde yer alarak demokratik mücadeleyi tercih etmiştir.

1945-1970 arasında merkez siyasetin ana hatlarını belirleyen ancak küreselleşme döneminde bu gücünü kaybeden sosyal demokrasi, parlamenter demokrasinin yaşadığı temsil krizinden fazlasıyla etkilenmiştir. Sosyal demokrat partiler, sosyal talepleri temsil eden ya da bu taleplerin yöneldiği hat olmaktan 1980'ler sonu ve 1990'larla beraber büyük oranda çıkmıştır. Çeşitli yenilenme girişimlerine rağmen, 5. Bölümde verildiği gibi, tek başına iktidar olma gücünü yeniden kazanamamıştır. Bu noktada halkın taleplerini yansıtmak gücünü, popülizmin tanımladığı bir söyleme kaptıran sosyal demokrasi bürokrasi, elitler ve eski düzen olarak kodlanan bir çizgiden

kurtulamamıştır. Bu durumdan kurtulmak için, halkçılık ile demokrasi arasındaki bağı yeniden kurmak, bunu da ekonomik talepleri ifade ederek yapmak önemli bir çıkış noktası olacaktır.

Kapitalizmin finansallaşması ve 2001-2008 ekonomik krizleri, 21. yüzyılın başında ekonomi-demokrasi ilişkisinin tartışılmaya başlanmasına neden olmuş, özellikle küreselleşme-karşıtı hareketin yükselttiği protestolar bunun görünen yüzünü temsil etmiştir. Diğer bir deyişle 1968 sonrasında kültür, kimlik ve farklılık üzerinden işleyen alternatif siyaset arayışları, 1990'larla beraber yeniden ekonomi eğilimli hale gelmektedir. Sosyal demokrasinin bu ekonomik tartışmaları yeniden bünyesinde toplayacak adımlar atması gereklidir. Özellikle güvencesiz çalışanlara, kadın iş gücüne, ekolojik tartışmalar bağlamında genç nüfusa ve onların eylemlerine yönelik yaklaşımları, sosyal demokrat partiler için önem kazanacaktır.

Ekonomik ilişkilerin yeniden tanımlanması, yeni bir siyasal tartışmayla mümkündür. “Neoliberalizmden çıkış olabilir mi/mümkün mü” olarak da formüle edilebilecek bu soru, siyasal analizlerin yeniden ekonomik analizler kadar belirleyici olmasını sağlayacaktır. Bunun yolu, parti-sendika-dernek gibi hiyerarşik örgütlenmelerin etkisini kaybetmeye yüz tuttuğu postmodern dönemde yeni bir toplumsal hareket tabanı kurmaktır. İşsizlik ve güvencesizlik gibi küresel çapta sorun olmaya başlayan kavramların, sanayileşmiş Batı/Kuzey ülkelerinde bile önemli tepkilere neden olduğu bugünlerde sosyal demokrasinin genç nesille, dışlanmış ve ekonomik olarak zarar görmüş toplumsal kesimlerle temasını artırması gerekmektedir.

Kaynakça

- Arndt, C. (2013). *The Electoral Consequences of Third Way Welfare State Reforms: Social Democracy's Transformation and Its Political Costs*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Barbieri, P. (2017). “The Death and Life of Social Democracy”, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-04-25/death-and-life-social-democracy>, April 25, 2017, Erişim: 01.02.2020
- Beech, M. (2009). “No New Vision: The Gradual Death of British Social Democracy?”. *The Political Quarterly*, 80(4), 526-532. Doi: 10.1111/j.1467-923X.2009.02049.x
- Berger, S. (2013). *Social Democracy and the Working Class: In Nineteenth and Twentieth-Century Germany*. London: Routledge.
- Berman, S. (1998). *The Social Democratic Moment*, New York: Harvard University Press.
- Berman, S. (2006). *The Primacy of Politics: Social Democracy And The Making Of Europe's Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Berman, S., & Snegovaya, M. (2019). “Populism and the Decline of Social Democracy”, *Journal of Democracy*, 30 (3), 5-19.
- Blair, T., & Schröder, G. (1999). “Europe: Thirty Way/Die Neue Mitte”, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrika/02828.pdf>, Erişim: 10.02.2020
- Bremer, B. (2019). “The Political Economy Of The SPD Reconsidered: Evidence From The Great Recession”, *German Politics*, Doi: 10.1080/09644.008.2018.1555817.

- Bröning, M. (2016). "The Rise of Populism in Europe Can The Center Hold?", *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-03/rise-populism-europe>, June 3, 2016, Erişim: 15.02.2020.
- Callaghan, J. (1989). "The Left, s. The Ideology of The Labour Party", in L. Tivey & A. Wright (Ed.), *Party Ideology In Britain*, Kent: Routledge, 23-48.
- Callaghan, J. (2002). "Social Democracy And Globalisation: The Limits Of Social Democracy in Historical Perspective", *The British Journal of Politics and International Relations*, 4(3), 429-451.
- Callaghan, J., & Tunney, S. (2001). "The End of Social Democracy?", *Politics*, 21(1), 63-72. Doi: 10.1111/1467-9256.00137.
- Castells, M., Bouin, O., Caraça, J., Cardoso, G., Thompson, J., & Wieviorka, M. (Eds.). (2018). *Europe's Crises*, London: John Wiley & Sons.
- Castles, F. G., Leibfried, Lewis, J., Obinger, H., & Pierson, C. (2010). "Introduction", in F. G. Castles, vd. (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: OUP, 1-18.
- Crouch, C. (2013). "Class Politics and the Social Investment Welfare State", in Keating, M. (Ed.), *Crisis Of Social Democracy in Europe*, London: Edinburgh University Press.
- Della Porta, D. (2020). *How Social Movements Can Save Democracy: Democratic Innovations from Below*. John Wiley & Sons.
- Esping-Andersen, G. (1996), "After Golden-Age? Welfare State Dilemmas in Global Society", in G. Esping-Andersen (Ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage, 1-31.
- Fitzpatrick, T. (2004). *After the New Social Democracy: Social Welfare for the 21st Century*, Manchester: Manchester University Press.
- Haug, F. & The Dialektikfrauen (2012). "The Politics of Die Linke – A Politics of Time", *Socialism and Democracy*, 26(1): 143-155. Doi: 10.1080/08854.300.2011.645663.
- Garnett, M. (2013). *Principles and Politics in Contemporary Britain*. London: Andrews UK Limited.
- Giddens, A. (2008). *The Third Way: The Renewal Of Social Democracy*. London: Polity Press.
- Greve, B. (Ed.). (2013). *The Routledge Handbook of the Welfare State*. London: Routledge.
- Gutmann, A. (Ed.) (1988). *Democracy and the Welfare State*. New York: Princeton University Press.
- Harvey, D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, T. (2010). "Democracy and Capitalism", in F. G. Castles, vd. (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: OUP, 183-195.
- İçke, M., Engin, C., & Kızılkaya, E. (2012). "Refah Devletinden Rekabet Devletine Dönüşüm Tartışmaları", *İÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 46: 1-24.
- Jackson, B. (2013). "Social Democracy", in M. Freeden, L. T. Sargent, & M. Stears (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, Oxford: OUP.
- Jones, O. (2019). "Brexit and Self-inflicted Errors Buried Labour in This Election", <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/dec/18/brexit-labour-election-corbyn-left>, Dec, 18, 2019, Erişim: 10.02.2020.
- Kamalak, İ. (2013). "Sosyal Demokrasi'ye Giriş", *Sosyal Demokrasi Notları*, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Keating M. ve McCrone D. (2013a). "The Crisis of Social Democracy", in M. Keating (Ed.), *Crisis of Social Democracy in Europe*, Edinburgh University Press, 1-13.
- Keating M. ve McCrone D. (2013b). "Conclusion", in M. Keating (Ed.), *Crisis of Social Democracy in Europe*, Edinburgh University Press, 228-232.

- Keman, H. (2017). *Social Democracy: A Comparative Account of the Left-Wing Party Family*. London: Routledge.
- King, D. ve Ross, F. (2010). "Critics and Beyond", in F. G. Castles, vd. (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: OUP, 45-60.
- Kitschelt, H. (1994). *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, H. (1999). "European Social Democracy Between Political Economy and Electoral Competition", in H. Kitschelt, et. al (Ed.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press. 317-345.
- Ladrech, R. (2000). *Social Democracy and the Challenge of European Union*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Lavelle, A. (2016). *The Death of Social Democracy: Political Consequences in the 21st Century*. London: Routledge.
- Lowen, M. (2013). "How Greece's Once-mighty Pasok Party Fell From Grace", *BBC*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-22025714>, April 5, 2013, Erişim: 15.02.2020
- Mennen, K. (2019). "Nazis, Violence and the State: Social Democratic Repertoire Discussions in Germany and the Netherlands Around 1930", in J. Augesteijn vd. (Eds.), *Historical Perspectives on Democracies and their Adversaries*, London: Palgrave Macmillan, 45-68.
- Merkel, W. (1991). "After the Golden Age: Is Social Democracy Doomed to Decline?", In Institut de Ciencies Politiques i Socials (Ed.), *Socialist Parties in Europe*, Barcelona: Institut d'Edicions de la Diputacio de Barcelona, 187-222.
- Merkel, W. (2004). "Embedded and Defective Democracies", *Democratization*, 11(5): 33-58. Doi: 10.1080/135.103.4041233.130.4598.
- Merkel, W., Petring, A., Henkes, C., & Egle, C. (2008). *Social Democracy in Power: The Capacity to Reform*. London: Routledge.
- Meyer, T., ve Hinchman, L. P. (2007). *The Theory of Social Democracy*, New York: Polity Press.
- Moschonas, G. (2002). *In the Name of Social Democracy: The Great Transformation, 1945 to the Present*. London: Verso.
- Mouffe, C. (2018). *For a Left Populism*. London: Verso Books.
- Müller, J. W. (2017). *What is Populism?*. London: Penguin UK.
- Nachtwey, O. (2013). "Market Social Democracy: The Transformation of the SPD Up to 2007", *German Politics*, 22(3): 235-252, Doi:10.1080/09644.008.2013.788153.
- Pasquino, G. (2016). "Renzi: The Government, the Party, the Future of Italian Politics", *Journal of Modern Italian Studies*, 21(3): 389-398, Doi: 10.1080/1354571X.2016.116.9883.
- Powell, M. (2013). "Third Way", in B. Greve (Ed.). *The Routledge Handbook of the Welfare State*, London: Routledge, 202-212.
- Przeworski, A. (1986). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2009). "Constraints and Choices Electoral Participation in Historical Perspective", *Comparative Political Studies*, 42(1): 4-30. Doi, s. 10.1177/001.041.4008324991.
- Romano, F. (2007). *Clinton and Blair: The Political Economy of the Third Way*. London: Routledge.
- Rori, L. (2020). "The 2019 Greek Parliamentary Elections: Retour A La Normale", *West European Politics*, 43(4): 1023-1037.

- Ross, G. (2013). "Social Democrats Today: Tribe, Extended Family Or Club?", in J. M. De Waele, F. Escalona, M. Vieira (Eds.), *The Palgrave Handbook of Social Democracy in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 593-604.
- Rothstein, B. ve Steinmo, S. (2013). "Social Democracy in Crisis? What Crisis?", in M. Keating (Ed.), *Crisis of Social Democracy in Europe*, Edinburgh University Press, 87-106.
- Ryner, M. (2007). "US Power and the Crisis of Social Democracy In Europe's Second Project of Integration", *Capital & Class*, 31(3): 7-26.
- Ventura, S. (2018). "The Italian Democratic Party from Merger to Personalism", *South European Society and Politics*, 23(1): 181-196. Doi: 10.1080/13608.746.2018.1440483.
- Sorrenson, W. (2019). "Post-Pasokification-Labour's Modern Tragedy", *The Social Review*, www.thesocialreview.co.uk/2019/12/22/post-pasokification-labours-modern-tragedy/, Erişim: 25.02.2020.
- Stewart, H. (2020). "Crushed by Brexit: How Labour Lost the Election", *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/politics/2020/jan/21/crushed-by-brexit-how-labour-lost-the-election>, January, 21, 2020, Erişim: 01.03.2020.
- Taylor-Gooby, P. (2004). "New Risks and Social Change", in P. Taylor-Gooby (ed), *New Risks, New Welfare: The Transformation of The European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 1-28.
- Thompson, P. (2004). "Agenda 2010", *Debatte: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 12(1): 9-24, Doi: 10.1080/096.515.6042000230098.
- Thorpe, A. (2015). *A History of the British Labour Party*. London: Palgrave.
- Topak, O. (2012). *Refah Devleti ve Kapitalizm*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Türkbay, R. (2015). "İngiliz İşçi Partisi'nin İdeolojik Dönüşümü", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(1): 135-156.

The Rise and Fall of Social Democracy: Is Social Democracy Possible in the Neoliberal Age?

Yavuz YILDIRIM**

The aim of the study is to analyze the role that social democracy can take in European politics today. To do so, the development process of the thought will be examined through a historical perspective in terms of the critical periods and country examples. Social democracy had a determining role in the transition from monarchies to parliamentary democracy. At the beginning of the 20th century, social democracy separated ways with socialism and was strengthened by the concept of welfare state in the post-1945 period. However, with the adaptation to capitalism and changing economic order, it lost its impacts with the new social democracy and the Third Way concepts. In this framework, the argument of the study is that for the social democracy to become effective again, it should reconnect to social movements as the voice of the large masses which are not represented. Actually, social democracy is heavily influenced by the representation crisis of parliamentary democracy. Social democratic parties have largely ceased to represent social demands or is not in the line how to these demands are directed after the 1990s. As for the 2000s, it can be clearly seen that social democracy in Europe has regressed both in terms of concept and party power. This decline shows itself in the inability to hold political power and the capacity to direct debates with the rise of US-style politics. The failure of social democracy established a ground for the political crisis of Europe and especially rising extreme right. This process also witnessed a historical course in which democratic politics was shaped in the context of neoliberal truth. In this context, after explaining the historical development of the concept through the cases of Germany, France, England and Sweden, the social democratic decline in Europe will be discussed through examples of various countries.

Democracy has been the main political goal and method in the modern period with the idea of shaping the executive and legislative bodies in favor of people through regular and fair elections. In this context, competition and programs of political parties have gained importance since the end of the 19th century. Structures such as unions, federations, clubs, and trade unions established in the early 19th century by workers, craftsmen, or “employees” as it was more commonly used at that time, began to transform into parties over time. Social democratic parties have had an

** Nigde Omer Halisdemir University, E-mail: yavuz.yildirim@ohu.edu.tr, Orcid: 0000-0002-1031-1537

intense influence in the process of democracies gaining a modern meaning in the context of election race, participation and strengthening of parliament in industrial countries. It is seen that the social democratic parties in the central countries were established before 1914 (Keman, 2017, s. 33-35). In the Anglo-Saxon tradition and the Scandinavian school, parties are generally organized as the political arm of the trade unions, while in Continental Europe, with the influence of Marxism, unions have become the economic branch of the parties. However, in any case, the connection between a centrally organized structure and the national movement is the founding element here (Keman, 2017, s. 36-37). In other words, social democracy has become one of the basic forms in the organization of the demands of the large masses.

Social democracy, which does not have a uniform form and a given definition, is founded on the intervention of the masses, participation and expansion of political rights (Przeworski, 1986). In its most general sense, social democracy is the ideology that envisages the use of democratic collective actions to expand the principles of freedom and equality defined by democratic values against the laissez-faire model (Jackson, 2013, s. 348). Although the analysis of social democracy in capitalism is in harmony with socialism, the paths are diverged at various points. In addition to the electoral and party systems, it can be said that differences appear depending on the development of capitalism and the labor market not being the same in every country.

Practical and theoretical transformation for social democracy went hand in hand. Giddens's (2008) "third way" proposal became the theoretical name of this process. Beginning with the thesis that socialism and old-style social democracy have come to an end, this proposal is based on the idea that there is no homogenous social structure and old-style state-society relations. In Giddens's theory (2008, s. 111-113), the proposals of welfare society or "positive welfare" instead of welfare state and "social investment state" instead of social state enabled social organization to be thought about non-governmental organizations rather than the state. The basis of these suggestions lies in the prevention of "new risks" brought about by social changes. New risks are grouped as the participation of women in working life, the increase of the elderly population, the increasing relationship between education and working life, and the increase in private sector services (Taylor-Gooby, 2004, s. 3). With Active Labor Market Practices, secure working has turned into flexible working, and welfare has turned into workfare. Thus, instead of the idea of equality and solidarity-based welfare, the principles of "priority equality and productive solidarity" are adopted in this paradigm (Arndt, 2013, s. 37).

Social democracy has failed in terms of organizing, connecting social movements, and expressing the social demands of the masses. Because it moved with the mainstream agendas of the period and the development of the market. Today, in order to develop a new political line in times of crisis and transition, a non-market understanding of democracy should be produced by re-emphasizing the social welfare state practices. There is a continuity between social democracy emerging from its crisis and its response to the crisis produced by neoliberalism.

The necessity of opening a new political line in the transition period, which is the main emphasis of the study, is the responsibility of social democratic parties in parliamentary politics. Social democracy must reclaim the concepts it has produced in the historical process. The discussions in historical roots are inspiring at this point. The problem today is the struggle not against monarchical powers as in the 19th century, but against control of markets again ruled by an elite minority. Unlike the expectations brought by the 1968 movements that initiated the political transformation in the 1970s, economic problems and politics are getting closer again in the 21st century, and the socialization of the economy should be the dimension of social democratic parties.

The financial crisis of capitalism and the economic crises of 2001-2008 led to the discussion of the relationship between economy and democracy at the beginning of the 21st century, especially the protests that are raised by the anti-globalization movement represented the visible face of this. In other words, the search for alternative politics based on culture, identity and difference after 1968 transformed economy-oriented again in the 1990s. Social democracy needs to take steps to reunite these economic discussions. Especially for social democratic parties, their approach towards precarious workers, female workforce, young population in the context of ecological debates and their actions will gain importance for this aim.

It is possible to redefine economic relations with a new political debate. It is also related with the question that “is it possible/is there an exit from neoliberalism”. This change will ensure that the re-determining political analysis as important as economic one. The way to achieve this is to establish a new social movement base in the postmodern period, where hierarchical organizations such as party-union-association tend to lose their influence. Nowadays, when concepts such as unemployment and insecurity cause significant reactions even in industrialized West/North countries, social democracy have to increase its contact with the younger generations, excluded and economically damaged social segments.

Arendt ve Rancière'in Politik Düşünceleri Arasındaki Gerilim*

The Tension Between Arendt's and Rancière's Political Thoughts

Seval ÜNLÜ** 

Öz

Çağdaş politika kuramında, politikanın ve politik olanın yalnızca kurumsal temsili mekanizmalara ve hükümet etmeye indirgenemeyeceğine dair güçlü bir yönelim gözlemlenmektedir. Hannah Arendt ve Jacques Rancière'i, düşünceleri farklı bağlamlarda şekillenmiş olsa da bu yönelimi temsil eden iki güçlü kaynak olarak görebiliriz. Her ikisi de politikayı "yetkin" olanların işi ya da mesleği olarak gören modern yerleşik anlayışın aksine, insanların ortak dünyalarını şekillendiren kolektif eylem olarak tanımlar. Dolayısıyla hem Arendt hem de Rancière, politikayı toplumun öz etkinliği olarak yeniden sahiplenme çağrısında bulunur. Bununla birlikte iki düşünür, politik eylemin içeriğini oldukça farklı şekillerde donatırlar. Arendt için politika, yeryüzünün yasası dediği insani çoğulluk (plurality) durumuna doğrudan bağlıdır. Onun için politika, çoğulluğun sergilendiği, yeni başlangıçların yapılabildiği, anlamı özgürlük olan, "birlikte ve uyum içinde" eylem olarak var olur. Rancière içinse politika, tek evrensellik olarak gördüğü eşitlik ön varsayımıyla, verili hiyerarşik toplumsal düzenlemelere karşı mücadele edildiğinde açığa çıkar. Ona göre politika, eşitsizlik üreten ve sürdüren toplumsal düzenlemeleri kesintiye uğratan uyumsuzluk (dissensus) anlarında gerçekleşir. Arendt ve Rancière'in politik anlayışlarındaki gerilim, "yeni bir başlangıç yapma ve "olağan gidişatı kesintiye uğratma" düşüncelerinde belirginlik kazanır. Bu çalışmanın amacı, Arendt ve Rancière'in politik düşüncesini karşılaştırmaktan öte onları, aralarındaki gerilimi ortaya çıkaracak bir diyalog içinde okumaktır. Böylelikle, Arendt ve Rancière'in politikayı yeniden sahiplenme arayışına sunduğu kurumsal olanakların yanı sıra aralarındaki gerilimin çağdaş politika kuramı açısından anlamını değerlendirebiliriz.

Anahtar Kelimeler: Eylem, Arkhe, Çoğulluk, Uyuşmazlık, Eşitlik

Abstract

Strong orientation in contemporary political theory toward the reappropriation of politics is observed. Hannah Arendt and Jacques Rancière represent this orientation in different ways. They both define politics by the collective action of people that shapes the common world, as opposed to the modern conception of politics. Hence, both Arendt and Rancière call for the reappropriation of politics as the self-action of society. However, they interpret the content of political action in quite different ways. For Arendt, politics is directly related to the human plurality which she calls "the law of the earth". Politics is thus an action "together and in concert" in which plurality is displayed, and whose meaning is freedom. For Rancière, politics occurs when people challenge the hierarchical order of a given set

* Bu makale, yazarın 2017 yılında İstanbul Üniversitesi SBE Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı'nda Doç. Dr. İnci Ö. Kerestecioğlu danışmanlığında tamamlanan doktora tezinden üretilmiştir.

** Beykoz Üniversitesi, E-posta: sevalunlugok@beykoz.edu.tr, Orcid: 0000-0001-8641-8253

of social arrangements under the presupposition of equality. Politics, then, takes place in moments of disruption of a particular hierarchical order that wrongs equality, which he calls dissensus. The tension in Arendt's and Rancière's political thoughts is obvious in the idea of "a new beginning" and "disruption of the given order". This article aims to read Arendt and Rancière in a dialogue in a manner that reveals the tension between them. In this way, we can evaluate with respect to contemporary political theory the possibilities provided by Arendt and Rancière in the search for the reappropriation of politics.

Keywords: Action, Arche, Plurality, Disagreement, Equality

1. Giriş

Hem Arendt hem de Rancière, her şeyden önce politikanın yaygınca kabul gören modern anlamını yeniden sorgulamakla ilgilenirler. Her ikisi için de politika, yaygın kabulün aksine, sadece iktidara sahip olma mücadelesi, iktidarın uygulanması ya da iktidar pratikleriyle ilgili değildir. Dolayısıyla iki düşünür de modern politika anlayışının pekiştirmeyi sürdürdüğü yönetme, hükümet etme gibi teknik konulara dönüşmüş, toplumu düzenleyen ama toplumun üzerinde yer alan etkinliklerin politikayla özdeşleşmesine karşıdırlar.

İki düşünürün de sorunsalları kaçınılmaz olarak kendi tanıklık ettikleri çağın ve yaşam öykülerinin derin izlerini taşıyan ve Marx'ı kapsayan güçlü bir modernite eleştirisi görürüz.¹ Arendt'in politika anlayışını oluşturan temel sorunsal şüphesiz tanıklık ettiği çağın bir felaketi olarak ortaya çıkmış olan totalitarizmle ilgilidir. Bu sorunsal çerçevesinde Arendt, totalitarizmin kökenlerini, totalitarizmin saldırdığı insanlık durumunu incelemiş ve tüm Batı düşünce geleneğini sorgulamıştır. Totalitarizmin "yeryüzünün yasası" (Arendt, 2018, s. 37) olan insani çoğulluğa saldırısı, insanları gereksiz kılma girişimi ve bunun moderniteye içkinliği karşısında "insan onurunun yeni bir güvenceye ihtiyacı olduğu" (2012b, s. 12) fikri, Arendt'i asıl politik etkinliğin, hiçbir aracıya gerek duymaksızın doğrudan insanlar arasında gerçekleşen eylem (*action*) olduğu anlayışına götürmüştür. Rancière'in sorunsalı ise totalitarizm karşısında demokrasinin zaferini ilan ettiği, bireysel özgürlükleri ve halk egemenliğini tanıyan, kendisine demokratik denen devletlerin hüküm sürdüğü günümüze uzanan süreçle yakından ilgilidir. Rancière, bugünün antidemokratik söyleminin temelinde totalitarizmle demokrasi arasında bir yer değişiminin söz konusu olduğunu belirtir. Ona göre geçmişte totalitarizme atfedilen toplumun içini kemiren devlet nitelmesi, bugün tersine çevrilerek devleti kemiren toplum şeklinde nitelenerek demokrasiye atfedilmektedir (2014, s. 11-39). Toplumun "aşırılıkları" olarak görülen her türlü beklenmedik mücadeleye duyulan tepki, aslında demokrasi nefretinin ifadesidir.

İki düşünür politikanın her zaman, her koşulda ve kendiliğinden var olmadığını ama özgün bir eylemden kaynaklandığını belirtmektedir. Arendt için (2005, s. 152-153) politika, ancak insan eseri bir alanda var olabilir. Rancière de politikanın insanın varlığıyla kendiliğinden gelen bir olgu olmadığını açıkça şu sözlerle belirtir (2007, s. 152): "Nitekim politikanın kendine özgü bir

1 Rancière (1995, s. 118-131), Marx'ın politikayı sosyal olan içinde eriten bir anlayışa sahip olduğunu düşünür. Arendt (2013, s. 181-198) ise Marx'ın emek ve işi birbirine karıştırdığını, bunun sonucunda da sosyal olanı yücelttiğini düşünür. Rancière'in Marx okuması ve sosyal olan anlayışı hakkında bkz: (Fischbach, 2015, s. 40-52). Arendt'in Marx okuması hakkında bkz: (Weisman, 2014), (Ünlü, 2019).

yeri ya da doğal özneleri yoktur. [...] Demek ki politik gösteri daima belli bir ana aittir, özneleri de daima geçicidir.” İşte bu nedenle “politika her zaman yoktur; hatta pek az ve ender var olur” (Rancière, 1995, s. 37).²

Her iki düşünürün politik felsefeye karşı konum alışlarının kökeninde politikayla eylem arasında kurdukları özdeşliğin yattığını söyleyebiliriz. Hem Arendt hem de Rancière için politik felsefe, politika karşıtı bir düşünme biçimini ifade eder. Arendt'e göre felsefe ile politika arasındaki uçurum, Socrates'in yargılanması ve hüküm giymesıyla oluşmuştur (2005, s. 5-39). Platon'un felsefe ve politika arasındaki ilişkiyi birincisinin ikincisinden ayrılması olarak yeniden tanımlamasıyla pekişen bu görüş, Batı politik düşünce geleneğine damgasını vurmuştur. Arendt bu gelenekte politikanın çoğul ve belirsiz koşullarını dizginleme arayışını görür. Bu arayışın temelinde tiyatro sahnesinin etrafını çevreleyenlerde olduğu gibi politik alanda görüş açılarının çoğulluğunu simgeleyen ve kanı anlamına gelen *doxadan*, tek bir doğruya (*truth*) geçiş vardır. Böylece “yanıltıcı kanıların” egemen olduğu politik alanı evrensel felsefi bilginin kılavuzluğunda düzenlemek, politik felsefenin temel uğraşı olmuştur. Arendt'in politikaya yönelik kaygısı Platon'un felsefeye yönelik kaygısının aynadaki aksi gibidir: Platon felsefe adına politikayı, Arendt ise politika adına (platonik) felsefeyi mahkûm eder (Dolan, 2000, s. 263).

Rancière de politik felsefeyi sorgulamaktadır.³ Ona göre politik felsefe, politikaya ilişkin bir tür, bir alan ya da bir özgüllüğü ifade etmediği gibi politikanın kendine içkin ussallığı üzerine bir düşünüşü de belirtmez (1995, s. 95). Politik felsefe, yönetme yetkisi olmayanların yönetimi anlamına gelen demokrasiye içkin paradoksu görünmez kılmaya çalışır (Rancière, 2009, s. 160). Politika, kendine özgü konularla ve sorunlarla tanımlanamayacağından, ancak *polis* düzeni (*ordre policier*, *police order*) tarafından doğallaştırılmış bir eşitsizliğin, eşitlik fikriyle çarpışmasıyla ortaya çıkar. Öyleyse politika, *polis* mantığıyla eşitlik mantığı arasındaki bu mesafede ortaya çıkan bir etkinliktir. Platon'dan başlayarak bu mesafenin felsefi yorumlanışıysa politikanın var olabileceği bu mesafenin kendisine çare aramak olmuştur. Rancière'e (1995, s. 111) göre bu, politikanın ilkesini gerçekleştirmek için hahsız bir politika arayışının peşine düşmek demektir. Dolayısıyla politika ve felsefenin bir arada kullanımı, felsefe tarafından politikanın bir etkinlik, bir gerçekleşme olarak ortaya çıktığı boşluğun düzenlenmesi için işe koşulmasıdır. Başka bir deyişle burada söz konusu olan, politikanın kendine özgü bir temelden yoksun oluşuna çare olarak felsefenin ortaya konulmasıdır (Rancière, 1995, s. 97). Filozofların politikasının ilkesi, etkinlik olarak politikanın ilkesi ile bireylerin ve tarafların paylarını tanımlayan “duyumsanabilir olanın paylaşımı”nı (*partage du sensible*, *distribution of the sensible*) belirleyen *polis*in ilkesini birbiriyle özdeşleştirmektir (Rancière, 1995, s. 99). Ayrıca Rancière, özellikle 1960'lı ve 1970'li yıllarda politik olanın ya da politik felsefenin, toplumsal hareketlerin ütopyalarına karşı muhafazakâr bir şekilde yeniden tesis edilmesine tanıklık edildiği saptamasında bulunur. Leo Strauss ve Arendt gibi düşünürler adına, Marksizmin savunduğu ekonomik ve sosyal zorunluluğa karşı, politikayı

2 Çeviri yazara ait.

3 Franck Fischbach (2015, s. 35), Rancière'in politik felsefe eleştirisinin en sonunda sosyal alanı inkâr eden belli tip bir politik felsefe fikrine ulaştığını savunur.

özgürlüğün ifadesi olarak tüm saflığıyla yeniden tesis etme çağrısı yapıldığını ekler (Rancière, 2009, s. 160).⁴

Görüldüğü gibi farklı yollardan her iki düşünürde de politikanın uzmanların tekelindeki teknik bir yönetim işi olduğu anlayışına karşı, onu toplumca, kolektif bir etkinlik olarak yeniden sahiplenmeye dair bir çağrı vardır. Ancak bu ortak yönelim, iki düşünürün politik düşüncesindeki ayrımları görmeyi engellememelidir. Bu ayrım, düşünürlerin politika anlayışlarını en genel hatlarıyla ortaya koyacak şekilde Arendt'in "birlikte ve uyum içerisinde eylemek" (*to act together and in concert*) (2013, s. 188), Rancière'in ise uyuşmazlık (*mésentente, disagreement*) düşüncesinde kendini gösterir. "Birlikte ve uyum içerisinde eylemek", politik etkinliği, insanlara özgü bir çoğulluk durumuna borçlu olduğumuzu vurgularken onu kamusal bir sahnesi olarak görmemize izin vermektedir. Uyuşmazlık ise payların, konum ve işlevler hiyerarşisinin dağıtılmasını içeren hükümet etme süreciyle bu sürecin inkâr ya da ihlal ettiği eşitliği doğrulama pratiklerinin karşılaşmasını ifade eder (Rancière, 1995). Politika, uyuşmazlığın somutlaştığı anlardır; doğallaşmış bir eşitsizliğin sorgulandığı, eşitsiz düzeni öngören politik iktidara ve onun sürdürülmesini sağladığı düzene yöneltilmiş bir karşı koyma hareketidir. Bu iki kavrayışı, benzer bir politika anlayışının birbirini tamamlayıcı iki yönü olarak ele almak, iki yaklaşımın da özgünlüğünün açığa çıkmasına engel olacaktır. Ancak bu iki kavrayışı, bir diyalog içinde okuduğumuzda bunlar, çağdaş politika kuramının ufkundaki yönelimleri işaret eden verimli tartışma zemini sağlayacaktır.

2. Birlikte ve uyum içinde eylem olarak politika⁵

Arendt'in politik düşüncesi, geleneksel Batı felsefesindeki *vita activa/vita contemplativa* hiyerarşisinin eleştirisi üzerine kuruludur. İnsani etkinlikler dünyasıyla bu dünyadan geri çekilip düşünceye dalma arasındaki bu ikilik, Arendt'te birbirinden kopuk olarak değil, geçişken ve diyalog içerisinde karşımıza çıkar. Arendt'in hiçbir sosyal bilim ya da felsefe okuluna dâhil edilemeyecek özgün yöntemini incelediği eserinde Steve Buckler (2012, s. 15), onun politika anlayışında düşünme ve eylemin yakından ilişkili olduğunu, hatta bazı durumlarda düşünmenin bir tür eyleme dönüşebileceği fikrinin yer aldığını vurgular.⁶

4 Rancière de Arendt gibi Marx'ı ekonomik belirlenim ve sosyal zorunluluk çerçevesinde okumayı sürdürmektedir. Marksizm'i, "tahakküm dünyasının kendi yıkımını" üreteceği bir kendiliğindenlik anlayışıyla özdeşleştirmektedir (Rancière, 2018, s. 12).

5 Birlikte ve uyum içinde eylemek (*to act together and in concert*) düşüncesinin çatışmacı (agonal) bir yönü olduğunu savunan görüşler de vardır. Bonnie Honig'e göre (1995, s. 149) Arendt, özel alanda şeyleştirilmiş "ne" olduğumuzu tanımlayan kimlikleri değil, agonistik bir biçimde "kim" olduğumuzu sürekli yeniden tanımlama mücadelesini politik eylemin konusu olarak görmektedir. Böylelikle onun siyasal anlayışının çatışmacı (agonal) yönü sadece kendi gösterme, kahramanlık ve çekişmenin olduğu bir eril alan olarak değil, "birlikte ve uyum içinde" eylemin mümkün olduğu daha geniş bir alan olarak düşünülebilir.

6 Arendt, Aristoteles, Kant, Marx, Nietzsche, Jaspers ve Heidegger gibi pek çok düşünürden etkilenmiş olsa bile bunların hiçbirinin tilmizi olmamıştır (Hansen, 1993). Aksine etkilendiği düşünürlerin yapıtlarını eleştirerek kendi özgün düşüncesini kurmuştur. Şüphesiz Arendt'in entelektüel serüveninde Heidegger'in ayrı bir yeri vardır. *La fille de Thrace et le penseur professionnel: Arendt et Heidegger* adlı kitabında Jacques Taminiaux (1992), Arendt ve Heidegger arasındaki entelektüel ilişkinin kökenlerini sorgulamakta, Arendt'in düşüncesinin ne dereceye kadar Heidegger'in

Arendt kendini filozof olarak değil, politika kuramcısı olarak görür. Bunun nedeni görüngüler/görünümler dünyasını değersizleştirerek dünyanın politik boyutunu göz ardı eden Batı felsefe geleneğini eleştiriyor olmasıdır.⁷ “Gerçek” varlığın (*being*) “yanıltıcı” görünüş (*appearance*) üzerinde üstünlüğe sahip olduğu, ikili dünya modeli üzerine kurulu felsefe ve metafizik kategorileri, eylemden kopuk düşünce ve düşüncesiz eylemler doğurur. Oysa Arendt için bu dünyada varlık ve görünüş hiyerarşik dereceler oluşturmaz. Bu çerçevede kendisinin “bir tür fenomenolog” (Young-Bruehl, 2012, s. 620) olduğunu söyleyen Arendt, temel sorunsalının neden insanların ortak dünyada birlikte yaşamaları ile ilgili olduğunu, neden aşkın bir gerçeklik arayışına değil, görüngüler dünyasına yöneldiğini açıklar gibidir. Arendt’in fenomenolojisi, insani eylemi başka bir yere atfetmeksizin sadece bu dünyayla ilgili olması açısından değerlendirme arayışındadır. Eylemi mümkün kılan ise çoğulluktur; yeryüzünde insanın değil, insanların yaşıyor olmasıdır. Görüngüsel dünya insani çoğulluğun, dolayısıyla çoğul eyleyişlerin dünyasıdır. Arendt’in fenomenoloji geleneğinin diğer temsilcilerinden ayrılarak⁸ politikanın fenomenolojisine (Turhan, 2002) uzanması, çoğul eyleyişin barındırdığı politik boyutla ilgilenmesinden kaynaklanmaktadır.

“Bir tür fenomenolog” olarak insani etkinlikler alanına (*vita activa*) yönelen Arendt, *İnsanlık Durumu*’nda (2013) bu alanı emek (*labour*), iş (*work*) ve eylem (*action*) şeklinde üç kategoride inceler. Emek, insanın biyolojik devamlılığını sağlamasına ilişkin etkinliğini ifade eder. İş ise insanın maddi üretimi aracılığıyla dünyayı şekillendirdiği, onu kalıcı ve sürekli kıldığı etkinlik türüdür. İnsanın *homo faber* yönüyle ürettiği eserler araçsal aklın ürünüdür. Eylem, diğer iki kategoriden farklı olarak insanlar arasında herhangi bir aracı olmaksızın sürdürülen tek etkinlik türüdür. Çünkü insanlık durumunun temel unsuru olan çoğulluğa (*plurality*) doğrudan bağlıdır. Eylem, diğer iki etkinlik türü gibi zorunlulukla belirlenmiş bir alanın ürünü değildir. Arendt, zorunluluk alanında tanımlanmayan eylemin diğer insani etkinlik biçimlerinden farkını ortaya koymakla ilgilenmiş, bu etkinliğin gerçekleşebileceği, anlamı özgürlük olan bir politika anlayışı için gerekli kamusal alanın ve istikrarlı kurumların kurulmasını önemsemiştir. Başka bir deyişle

düşüncesine bir yanıt olarak okunabileceğini tartışmaktadır. Heidegger, 1924-1925 kışında “temel ontoloji”sinin taslağını oluşturacak olan Sofistler üzerine bir ders vermiştir. Arendt’in de takip ettiği bu derste Heidegger, varlığın kendini açığa vurmasına ilişkin Aristotelesçi kavram ve kategorileri yeniden ele almıştır. Bu yorumunda Heidegger de Platon ve Aristoteles gibi *bios theoretikos* varlığın en üstün olasılığı olarak görmeyi sürdürür. Ancak Aristoteles’te ölümsüzlüğe, dolayısıyla zamana yönelen *bios theoretikos*, Heidegger’in yorumunda ölümlü varlığa yönelir. Böylece Heidegger’in özgü/özgü olmayan (*propre/impropre*), sahici/sahici olmayan (*authentique/inauthentique*) ikilikleri üzerine kurulu tekbenli temel ontolojisine ulaşılır. Taminiaux’a göre Arendt’in *vita activa* çözümlemesi, Heidegger’in tekbenli ontolojisine bir yanıt olarak okunabilir: Varlığı ölüm karşısında konumlandıran Heideggerci ontolojiye karşılık ancak ortak ve kamusal bir dünyada gerçekleşebilen varlık.

7 Batı felsefe geleneğindeki ikili dünya modeline dayanan, düşünmek ve eylemek arasındaki bu hiyerarşi, Taminiaux’un (2004) “ait olma ve geri çekilme paradoksu” dediği durumu doğurur: Bir yanda görüngüler dünyasını önemsemek, onların bir parçası olarak onları anlamlandırmak ve eylemek, öte yanda görüngüler dünyasından geri çekilip düşünmek. Eylemek ve düşünmek arasındaki çelişki, görüngüler dünyasına ait olmak ve geri çekilmek paradoksu şeklinde karşımıza çıkar Arendt’te. Ama Taminiaux’a göre Arendt için bu feshedilecek ya da çözülecek bir paradoks değil; değerlendirilip üstlenilecek bir paradokstur.

8 Arendt’in fenomenolojik yaklaşımı, fenomenolojik alanı benliğin aşkın alanına indirgeyen Husserl’den ve onun mirasçısı olan Heidegger’in fenomenolojiyi *Dasein*’in (*Varlık*) ontolojik-aşkın alanında gören yaklaşımından farklılaşır (Turhan, 2002). Arendt, Husserl ve Heidegger’in tutsağı olduğunu düşündüğü metafiziğin hiyerarşisinin aksine, ardında herhangi bir aşkın gerçekliği saklamayan dünyanın fenomenal doğasına yönelir.

“çağımızda yol açtığı felaketlerden sonra politikanın hâlâ bir anlamı var mıdır?” (2005, s. 191) diye soran Arendt’in umudu, bu dünyada birlikte yaşadığımız gerçeğine saygılı ve anlamı özgürlük olan otantik (*authentic*) politikadadır.

İnsani etkinlikler içerisinde sadece eylemin politikayı doğrudan gerçekleştirmeye yönelik olması yani insanların birlikte, ortak yaşamlarını düzenlemelerine olanak vermesi, insani çoğulluk durumuyla ilişkilidir. Eylemden başka hiçbir insani etkinlik diğerlerinin söz ve edimine muhtaç değildir. Arendt, insani çoğulluğu eşitler arasında farklılık ve benzersizlik olarak tanımlar.⁹ “Eğer insanlar eşit olmasalardı ne birbirilerini ne kendilerinden öncekileri anlayabilir ne de geleceği planlayabilir ve kendilerinden sonrakilerin ihtiyaçlarını öngörebilirlerdi. Eğer insanlar farklı olmasalardı, her bir insani varlık var olan tüm diğer varlıklardan farklı olmasaydı, insanların kendilerini anlaşılır kılmak için ne konuşmalarına ne de eylemde bulunmalarına gerek olurdu” (Arendt, 2013, s. 258). Farklılığımızı bunu anlayabilecek olan eşitlerimize sergilemek, ancak söz ve edimle mümkün olur. Herhangi bir zorunluluktan kaynaklanmayan söz ve edimle ortaya koyduğumuz eylem, çoğulluğun başka bir özelliğini açığa çıkarır: İnisiatif almayı, bir şeyleri harekete geçirmek anlamında başlangıç yapabilmeyi.

Başlangıç yapabileme, eylemin çoğulluğu barındırması dışında birbirine bağlı iki önemli özelliğini daha ortaya koyar. Bunlar yaratıcılık ve belirsizliktir. Arendt’in başlama eylemiyle ortaya çıkan “yeni”yi mucizeyle ilişkilendirmesi, doğumlu bir varlık olan insanın doğumluluk özelliğini yaratıcı eylemde ortaya çıkarabilmesinden kaynaklanmaktadır. İnsanlar, birlikte eyleyen yaratıcıdır. Alışlagelmişin dışında, insanların birlikte eyledikleri anlarda, orada yeni bir dünya kurulmuş olur. Dünyaya her yeni gelen insanın benzersiz olması gibi, insanlık durumunun özü gereği çoğul olan eylem de yeni bir başlangıcı mümkün kılabilmesiyle yaratıcıdır, özeldir. Arendt’e göre başlangıç, tam bir nedensizlik kıstasıyla belirlidir (2012a, s. 277):

“Sağlam bir sebep sonuç zincirine, yani her etkinin ileriki gelişmelere sebep olacak bir etkiyi doğrudan yarattığı bir silsileye doğrudan bağlı değildir. Bunun yanı sıra, adeta

9 Çoğulluk kavramını çağdaş siyaset kuramında sıkça karşılaştığımız bir diğer kavram olan çoğulculukla karıştırmamak gereklidir. Temsili demokrasi değerleriyle örtüşen bir kavram olarak çoğulculuk, genellikle toplum içerisinde rekabet halinde, uzlaşmaz ya da örtüşmez görünen farklılıkların ve değerlerin bir arada olması durumunu ifade eder. Kimi düşünürler çoğulculuğu gerçekleştirilmesi gereken liberal demokratik bir değer olarak, kimileri ise modern toplumların kaçınılmaz bir gerçekliği olarak görmektedir. Her iki durumda da çoğulculuk, günümüzde bir toplumun demokratik seviyesinin göstergesi olarak kutsanırken toplumsal mücadeleler de liberal demokratik çerçevede çoğulculuğun kanıtlandığı, bir grubun kendi değerleri ve çıkarlarını savunduğu toplumsal hareketler olarak yorumlanmaktadır. Fakat Fatmagül Berktaş’ın (2012, s. 207) dikkat çektiği gibi Arendt’in çoğulluk kavramını karşıt çıkar gruplarının rekabetine dayanan liberal çoğulcu anlayışla, kimlik politikasının temel aldığı bütünlük idealiyle, uzlaşmaz ve karşılaştırılmaz farklılıkların varlığı şeklindeki radikal çoğulculuk anlayışıyla karıştırmamak gerekir. Liberal çoğulculuk, birbiriyle uzlaşmaz noktalara kadar gidebilecek farklı değerlerin ve “iyi” anlayışlarının birbirine pek az temas ederek uyumlu bir hareket döngüsünü sürdürmesini çağırılmaktadır. Dolayısıyla çoğulculuk kavramı toplumsal dağılımın dinamik olmayan bir resmini verir. Çoğulculuk sahip olunan değerlerin ve konumların ötekiyle ilişki içerisine herhangi bir dönüşüme konu olamayacağı, sabit konumlardan oluşan bir toplumsal yapının niteliğini ifade eder. Oysa çoğulluk, birlikte eylemenin sağladığı güçlü bir teması ve verili konumların sabit kalmadığı dinamik bir durumu ifade eder.

tutunacak herhangi bir şeyi de yoktur; sanki zamansızlık ve mekânsızlıktan çıkıp geliyor gibidir”.

Beklenmedik bir şeye yol açtığından eylem, belirsizlik barındırır. Bilmek ve öngörmekle özdeşleşmiş politik iktidarın aksine, eylem “bütün kısıtlamaları kaldırmaya ve tüm sınırları aşmaya yönelik bir eğilim” (Arendt, 2013, s. 279) taşır. Bu eğilim öyle güçlüdür ki eyleyenler aynı zamanda kendi eylemlerinin sonuçlarına maruz kalanlara dönüşür. Bir ürün, henüz üretilmeden hakkında yargıya varmamıza izin veren bir imgeye dayanır. Oysa eylem, öngörülemezliğinden ötürü ancak bittikten sonra öyküleştirebilir.

Arendt, eylemin öngörülemezliğinden duyulan kaygının kökenlerinin moderniteden çok önceye dayandığını, hatta ilk sistematik ifadesini Platon'da bulduğunu belirtir (2013, s. 319). Eylemin öngörülemezliğine çare olarak tüm toplumsal yapıyı planlı bir geleceğe yönelik olarak bugünden kurgulamak neredeyse politik felsefe geleneğiyle, yani politikayı bir yönetim işi olarak gören düşünce geleneğiyle özdeşleşmiştir. Öngörülemezliğe politika dışı bir çare aramak yerine Arendt, insanlık durumundan gelen ve ona uygun iki yetiye başvurur. Mademki birlikte eylemişiz sürekli ilişkiler üreten, genişleyen, öngörülemez ve geri döndürülemez bir niteliğe sahiptir, bununla ancak birbirimize söz vererek ve birbirimizi bağışlayarak baş edebiliriz. Başlattığımız eylemin öngörülemez olasılıklarının içerisinde, başkasına verilen bir söz, ilişkilerimizi güvende tutabileceğimiz bir “güvenlik adası” (Arendt, 2013, s. 342) oluşturur. Başlattığımız eylemin kesinleşmiş sonuçlarının geri döndürülemezliği karşındaysa ilişkilerimizi koruyacak tek yetimiz bağışlamaktır. “[...] bu iki yeti de çoğulluk [koşuluna], başkalarının mevcudiyetine ve eylemliliğine bağlıdır, çünkü bir insanın kendisini bağışlaması mümkün olmadığı gibi, kendisini salt kendine verdiği bir sözle bağlı hissetmesi de mümkün değildir” (Arendt, 2013, s. 343).

Arendt'in birlikte ve uyum içinde eylemeye dayalı politik anlayışının bir başka özgün özelliği onun dayanışmaya biçtiği politik anlamda gizlidir. Daha iyi durumda olanın birtakım aşkın motivasyonlarla zor durumdaki birine yardım etmesinden farklı olarak dayanışma, karşılıklılığı öne çıkarır. Dayanışma birbirine göre üstünlükleri olanların değil, birbirinden farklı ama birbiriyle eşit olanların kurabileceği bir ilişki biçimidir. Bu nedenle, ortak yaşamı örgütlemeye yönelik bir kolektif çabanın, insanlık durumuna yazgılı politik görüntüsü dayanışma biçiminde kendini gösterir.

Politik bir örgütlülük biçimi olan dayanışma içerisinde bireylerin tek tek birbiriyle ilişkisi de özel yaşamdakinden farklılık gösterir. Başkalarıyla bu özgün ilişkilene biçimine yön veren dinamikler, insani çoğulluğa saygı duyan yaratıcı, yapıcı, eleştirel söz ve edimlerdir. Birlikte eyleyken bir dayanışma görüntüsü sergileyen topluluğu oluşturan bireyler, çoğu zaman birbirini yakından ya da hiç tanımamaktadır. Onları bir araya getiren ve bir arada tutan harç, özel yaşamdaki sevgi ve nefret ya da acıma ve intikam gibi duygular değildir. Duyguları değil, ilkeleri işaret eden (Arendt, 2012a, s. 114-115) bir ilişkilene biçimi olarak dayanışmada bireyler arası ilişkinin ilkesi saygı, harcı ise dostluktur. Dostluk, insanlar arasında herhangi bir zorunluluk ilişkisinin öncemediği tek ilişki biçimidir. Ne kardeşlik gibi seçmeden içine doğduğumuz bir gerçekliğe

ne de bir mekânın paylaşımından kaynaklanan zorunlu bir aradalığa dayanır. Burada söz konusu olan bir “kişiyi *kişi olarak anlamak değil*, ortak dünyamızın ona nasıl açıldığını / göründüğünü anlamak, başka bir deyişle onun “*doxa*”sını kavramaktır” (Berktaş, 2012, s. 170). Dostluk, ortak yaşantının birlikte örgütlenmesi sürecinde hiçbir zorunluluk ilişkisine dayanmaksızın insanları birbirine bağlayan politik bağdır.

Birlikte ve uyum içinde eylemeyi mümkün kılan insani çoğulluk durumu birey düzeyinde bile birtakım yetilerde kendisi gösterir. İnsanın kendisiyle diyalogu aslında insanlık durumunun bir imgesinin insan zihnine yansıtılması gibidir. “Bir içinde iki olmak” (Arendt, 2005, s. 18-25), kişinin kendi içinde sürdürdüğü diyalogtur. İnsani çoğulluk, herkesin kendi *doxasını* oluşturabileceği, kendisiyle içsel diyalogunu sürdürebileceği tek başınalık alanına gereksinim duyar. Bir kişinin sözlerinin doğruluğu ancak bu içsel diyalogda kendisiyle hemfikir olabilmesine bağlıdır. Totalitarizmin Arendt için tam bir politika karşıtlığı olmasının nedeni, tam da bu içsel diyalogu mümkün kılan ahlaki kişiliğe saldırmasıdır. Totalitarizm, kişinin kendi kanısına sahip olabileceği zemini ortadan kaldırarak çoğulluğun yıkımını hedefleyen bir olgudur. Ne yasasızlık ne de keyfilik totalitarizmi açıklar; burada söz konusu olan tek bir yasanın mutlak gerçeklik olarak dayatılmasıdır (Arendt, 2014, s. 283-315). Totalitarizmde artık kanıların değeri yoktur. Dolayısıyla insanlık durumunun da bir değeri yoktur. Berktaş’ın da belirttiği gibi tekillik, çoğulluğun karşıtı ise insan kitlelerinin gereksiz kılınması da yeryüzünün yasası olan çoğulluğun karşıtıdır (2012, s. 126). Kişinin kendi kanısıyla var olabileceği bir çoğulluk zemini ortadan kalkarsa ne kişiyi kendiyile tutarlı olmaya çağırان ahlaki kişiliğe gerek kalır ne de her bir kişinin benzersiz olmasının bir anlamı kalır. Nazizmin yarattığı kamp gerçeği, bu anlam kaybını ve ortak dünyanın yitimini kanıtlamıştır. Kamplarda insanlar, fiziki ölümlerinden çok önce insanlık durumlarını yitirmişlerdir.

İnsanların farklı kanılarıyla birbirine görünebilecekleri, olgusal gerçekliğin mutlak gerçeklik kurmacasıyla üstünün örtülmediği, konuşmanın, eylemenin ve hatırlamanın garantisi olan bir kamusal alan, Arendt’in totalitarizm eleştirisi üzerine kurduğu politika kuramının en önemli bileşenlerindedir. Arendt’in politik düşüncesinde kamusal alan açıklık ve şeffaflığın egemen olduğu, farklı kanıların birbirine sergilendiği, bu sayede gerçekliğin aydınlandığı ve yeni gerçekliklerin üretildiği zemindir. Yeryüzündeki varlığı doğum ve ölüm arasındaki zaman dilimiyle sınırlı olan insanların, türdeşleriyle birlikte geçiciliğe ve boşunlığa karşı kurduğu, sağlam ve kalıcı ortak dünyadır. Sonsuzluğa ulaşma anlamında bir aşkınlığı değil, hatırlanmayla ulaşılan bir ölümsüzlüğü hedeflediğinden dünyevi bir anlam arayışını işaret eder. Sonuçlarını ancak tamamlandıktan sonra bilebileceğimiz eylemin öyküsünün anlatıldığı, sağduyuya açık bir bellektir. Bu nedenle Arendt, kamusal alanın kurumlar aracılığıyla istikrarı sağlanan, ortak dünyanın sürekliliğini garanti eden sağlam bir yapıda olması gerekliliğini vurgular. Arendt, kamusal alanı betimlemek için anlatılan bir öykü, oyuncu ve izleyicileri barındıran tiyatro sahnesi metaforuna başvurur. D’Entrèves’in ifadesiyle oyuncunun ardında bir öykü anlatıcısı, öykü anlatıcısının ardındaysa bellek topluluğu yani *polis* bulunur (1994, s. 75-76).

Başlangıç yapma fikriyle kalıcılığı garanti eden kurumlar oluşturma arayışının aynı politika kuramının unsurları olması bizlere şartıcı gelebilir. Özellikle modern çağda hep bir kıvılcım olarak ortaya çıkan, parlayıp sönen toplumsal mücadeleyi düşündüğümüzde, bu deneyimlerin yeni başlangıçlara tanıklık etse de istikrarlı bir kamusal alan yaratamadıkları ortadadır. Arendt (2012a, s. 299-300), modern mücadelelerdeki bu ikiliğin farkındadır:

“Her devrimin en büyük olayı kuruluş eylemi olduğu ölçüde, devrim ruhu birbiriyle bağdaşmaz ve hatta çelişkili görünen iki unsuru içerir. Yeni siyasi topluluk kurma ve yeni yönetim biçimi geliştirme eylemi, yeni yapının istikrar ve kalıcılığını ciddi bir şekilde dert edinir. [...]”

Antik Yunan'da başlamak anlamına gelen *archein*, tamamlamak anlamına gelen *pratein*den kopuşu, modern politika anlayışımızda devrim ve istikrarın, yeni başlangıç yapma ve kalıcı bir ortak dünya kurmanın karşılık içinde kavramasına yol açmıştır. Arendt bunu bir yenilgi olarak görmemiz gerektiğini söylerken modern devrimlerde ortaya çıkmış olan kalıcı kurumlar yaratma arayışını göz ardı etmemektedir. Fransa'da konseyler, Rusya'da Sovyetler, Almanya'da *Räte* sistemi ve Macaristan'da konsey sistemi gibi öz yönetim birimlerinin varlığı devrimler tarihinde aslında hiç var olmamış bir devamlılığı kanıtlamaktadır (Arendt, 2012a, s. 352). Modern devrimlerde ortaya çıkan bu başlangıçların, devamlılığın ve planlı bir belirlenimin kesinkes yokluğunda tamamen kendi yerelliklerinde ortak yaşantının ortaklaşa örgütlenebilmesine izin veren özyönetim sistemleri geliştirmesi “devrimin kayıp ruhu”nu (Arendt, 2012a, s. 301) işaret etmektedir.

Arendt'in politika anlayışı, modern devrimlerinin unutulmuş ya da kendi döneminde bile göz ardı edilen iç deneyimlerinin özgün politik boyutlarını açığa çıkarmaktadır. Özyönetim girişimleri arasındaki bağlantısız devamlılık, insani eyleme yetilerinin açığa çıktığı anlarda, devredilmiş yönetim anlayışına mahkûm olmayan bir politik örgütlenme olanağını ortaya koymaktadır. Politik eyleme yetisinin temelinde yatan çoğulluğa, insanın doğumluluk özelliğinden gelen başlangıç yapabilme yetisine ve kamusal alanın birlikte uyum içerisinde eylemeyi mümkün kılan yapısına yaptığı vurguyla birlikte düşündüğümüzde, Arendt'in politika kuramı ortak dünyaya ve kendi eylemimizin gücüne sahip çıkma anlamında güçlü bir politik kavrayış sunmaktadır.

3. Uyuşmazlık olarak politika

Rancière, politika kuramının en temel kavramlarının; politika ve politik olanın özgün bir yorumunu karşımıza çıkarır. Politik olanın (*le politique*) ne olduğunu açıklarken Rancière, kendi politika kuramının temellerini atar. Politik olan, iki farklı sürecin karşılaşmasıdır (Rancière, 2007, s. 71-72). Bu süreçlerden ilki toplulukların rızasının sağlandığı, konum ve görevlerin hiyerarşik olarak dağıtıldığı, bu dağıtımın meşrulaştırıldığı süreçlerin ve iktidar kurumlarının bütünü olarak *polis* (*police*) pratiklerine ilişkin olanıdır. Bu sürecin karşısında herhangi birinin herhangi biriyle eşit olduğu varsayımı doğrultusunda şekillenen pratikleri ifade eden özgürleşim (*émancipation*) süreci bulunur ki bu aynı zamanda politikanın doğrudan kendisidir. Bu iki sürecin, politikanın ve *polis*in karşılaşması, ancak *polis* düzeninden kaynaklanan bir haksızlığın

ya da zararın, eşitliği doğrulayan bir biçimde ele alınmasında gerçekleşir. Bu çerçevede politik olan, *polis*in doğallaştırdığı bir eşitsizliğin açığa çıkarılması, bu eşitsizliklerden özgürleşmek üzere bunların çürütülmesidir. Politikanın bir etkinlik, politik olanın ise bir karşılaşma ya da çatışma zemini olduğunu Rancière (2007, s. 11) şöyle ifade eder:

“Siyasetten değil ‘siyasal’dan söz etmekle iktidarın mutfağından değil, yasanın, iktidarın ve cemaatin ilkelerinden söz edildiğine işaret ederiz. [...] ‘Siyaset’ en azından belli bir etkinliği tarif etme faziletine sahip. Siyasal olanın nesnesi ise, ortak yaşam durumudur.”

Polis, şüphesiz yönetim ve hükümet etmeyle özdeşleştirilen, modern biçiminin temsili demokratik politika anlayışında belirginleştiğini savunduğumuz bir örgütlenme biçimini ifade eder. Sadece politik iktidarın pratikleri değil, bu pratiklerin meşrulaştırdığı ya da doğallaştırıldığı tüm toplumsal pay ve konumların dağıtımıyla şekillenen toplumsal ilişkiler bütünü, *polis* düzeninde gerçekleşir. Politik olan, politika ve *polis* son derece iç içe geçmiş süreçleri ifade eder. O nedenle bu süreçlerin bağlantısını görmek için kesinlikle bir mücadelenin varlığına gereksinim vardır. Politik olanın açığa çıkmasını mümkün kılan bir mücadele olmadığında, *polis* düzeni tek, tartışmasız ve “doğal” bir düzenin adı olmaya devam eder. “Siyasalin kıyısında” olmayan bir siyasetten, mücadelesiz bir özgürleşimden söz edilemez. Politik olanın nesnesi ortak yaşam durumu olmakla birlikte bu durumun varlığı kendiliğinden politik olarak nitelenemez. Politik olan, “*polis* ve politika ilkelerinin karşılaşma yerine, birinin diğeriyle düğümlü olarak bulunduğu biçimler sistemine” (Rancière, 2007, s. 13) denir.

Kamusal ve özel arasındaki sınırları eşitlik varsayımının doğrulanması yoluyla yerinden oynatan politika, *polis* mantığı çerçevesinde “politika sanatına” (Rancière, 2007, s. 26) dönüşmüş olan yönetimin başlıca nesnesidir. Politika sanatının ilk anlamını Platon’un “demokrasi nefreti”nden çıkarsamak mümkündür. Politika sanatı, öncelikle halkın kendi kendini *arkhesiz* bir biçimde düzenlemesine çare olarak ifade edilmiştir (Rancière, 2007, s. 23-34). Çokluğu Bir’in yasasına boyun eğdirecek düzenlemelerle toplumun örgütlenmesini öngörür. Politika sanatının modern politika anlayışı için çok tanıdık gelecek bir başka belirlenimi ise toplumsal konumlar hiyerarşisinin üsttekileriyle alttakilerinin birlikte yaşamasını mümkün kılan düzenlemeleri gerçekleştirmektir. İlk kez Antik Yunan’da Solon yasalarının borç karşılığı köleliğin kaldırmasıyla beliren tamamı özgür olmakta birleşen zengin ve fakirlerin birlikte yaşaması sorunu, tüm yönetim biçimlerinin temel sorunu olmuştur. *Polis* pratiği olarak politika sanatının bu iki belirlenimini Rancière (2007, s. 26), politik olanla sosyal olanın karşılıklı yatıştırılması olarak tanımlar. Bunun anlamı *demosun* gücünün *demostan* ayrı tutularak toplumsal payların ve konumların eşitsiz dağılımını gerçekleştirecek düzenlemelerin yapılmasıdır. Bu çerçevede ele alındığında temsili demokrasinin politika sanatının modern biçimi olduğunu düşünmemek elde değildir: Kendi kendini, seçilmiş politik seçkinler aracılığıyla yönetmek; halkın iradesini kendisinden ayırmak.

Politikanın ya da özgürleşim edimlerinin ancak bir *polis* düzeninde ve ona karşı gerçekleşebilecek bir etkinlik olarak tanımlanması akla şu soruları getirmektedir: Bu tanım, tamamen eşitlikçi, kimseyi zarara uğratmayan bir toplumsal örgütlenmenin imkansızlığı anlamına mı gelmektedir?

Bu politika anlayışı, geçmişteki, var olan ve olası politik yapıları eşitsizlik üreten bir *polis* düzeni olarak mutlaklaştırmakta mıdır? Politik örgütlenmeye dair umutsuz bir bakış ya da ona yönelik bir kara çalma mıdır? Her politik örgütlenme, toplumsal konumlar arasında eşitsiz bir dağılım yapmaya yazgılı mıdır? Rancière'in politika anlayışının her tür *polis*in eşitliği inkâr ettiği varsayımı üzerine kurulu olduğunu söylemek indirgemeci bir okuma olacaktır. Rancière'in kendi sözleriyle (2007, s. 72)“ [h]er tür *polis*in eşitliği inkâr ettiğini söylemek yerine, her tür *polis*in eşitliğe zarar verdiğini söylemeliyiz”. Buradaki tek varsayım eşitliğe dair olandır. İnsanlar arası ilişkide asıl olan herhangi birinin herhangi bir başkasıyla eşit olduğudur. Tüm politik yapılanmalar, kurulan düzene süreklilik sağlayan kurumları ve yasalarıyla insanlar arasındaki ilişkilerin dinamizminin gerisinde kalma ve giderek eşitliğe zarar verme eğilimi barındırır. Ne bir *polis*in eşitlik ilkesi uyarınca bir kere kuruldu mu sonsuza dek bunu koruması mümkündür, ne de eşitliğe hasar veren bir *polis*in özgürleşim mücadelesiyle karşılaşması zorunludur.

Politikanın kendisinden kökten farklı, ayrışık (*hétérogène*) bir süreçle karşılaşması ve ona sıkı sıkıya bağlılıkla tanımlanması Rancière'in politika kuramının kilit noktasıdır. Çünkü bu yaklaşım, politikanın temeli olan ilkeyi tanımlar:

“Politika, *polis* mantığına göre tamamıyla ayrışık bir mantık ortaya koysa da onun her zaman *polis* mantığına sınırsız bağlı olduğunu unutmamak gerekir. Bunun nedeni basittir. Politikanın kendine özgü konuları ya da sorunları yoktur. Politikanın tek ilkesi olan eşitlik, ne politikaya özgüdür ne de kendiliğinden politiktir. Eşitliğin tek yaptığı, politikaya olay biçiminde bir güncellik vermek, *polis* düzenin ortasında, anlaşmazlık biçiminde eşitliğin doğrulanışını gerçekleştirmektir. Bir eylem politik karakterini veren, onun konusu ya da gerçekleştirildiği yer değil, eşitliğin doğrulanışını ancak ve ancak anlaşmazlığın, sadece bölünerek var olabilen bir topluluğun kuruluşunda bulan biçimidir. Politika her yerde *polis*le karşılaşır. Dahası bu karşılaşmayı ayrışık olanların karşılaşması olarak görmek gerekir. [...] Bir şeyin politik olması için onun *polis* mantığıyla eşitlikçi mantığın asla önceden ayarlanmamış bir biçimde karşılaşmasına imkân tanınması gerekir (Rancière, 1995, s. 55-56).”¹⁰

Hiçbir şeyin kendiliğinden politik olmaması ama ancak toplumu düzenleyen mantığı sorunsallaştıran bir biçimde eşitliği doğrulayan eylemle açığa çıkması doğrudan eylem anlarını ama *polis*le anlaşmazlık barındıran mücadelecilik eylem anlarını işaret etmektedir. Bu nedenle Rancière eşitliğin potansiyel varlığının politik sonuçlar doğuramayacağına ısrarcıdır. Eşitlik, “politikanın uygulamaya koyduğu bir veri, yasada cisimleşen bir öz ya da politikanın ulaşmayı amaçladığı bir hedef değildir” (Rancière, 1995, s. 57). Eşitlik, ancak eylem yoluyla doğrulanan, pratikte açığa çıkarılan bir önvarsayımdır. Bu önvarsayımın yön vermediği bir eylem politiklik üretmez, hatta *polis* düzeninin yeniden üretilmesine bile katkı sağlayabilir. Bu nedenle politika, iki ayrışık mantığın anlaşmazlık biçiminde karşılaştığı ve burada eşitlik varsayımının doğrulandığı eylemlerde açığa çıkar. Eşitlik ne bir ütopya ne bir projedir; ancak *polis* düzenine

10 Çeviri yazara ait. Altı yazar tarafından çizilmiştir.

karşı öne sürüldüğü anlarda, eylemde cisimleşir ki buna da politika denir. Hiçbir şeyin zorunlu sonucu olmaksızın, eşitlik varsayımının doğrulanması uyarınca gerçekleştirilen eylemlerde kendisini gösterir.

Bu zorunlu olmama durumu, politikanın kesinlikle bir olumsuzluk barındırdığını işaret eder; hiçbir *polis*, hiçbir yönetim zorunlu olarak politika üretmez. Ne insan topluluklarının varlığı ne de tahakküm ilişkileri, politikanın doğması için bir neden oluşturur. “Siyasetin var oluşu hiçbir biçimde zorunlu değildir; tersine tahakküm biçimlerinin tarihinde daima geçici bir kaza olarak meydana gelen bir olaydır” (Rancière, 2007, s. 148). Bu, politikayı “olağan gidişatta kesintiler” (Rancière, 1981, s. 8) yaratan anlarda aramamızı sağlayan temel unsurdur. *Polis*, düzenin olağan kipidir. Mücadele ise beklenmedik bir şimdiki zamana açılan çoğul bir kiptir. Bu nedenle “ya tahakkümün düzeni vardır ya da isyanın düzensizliği” (Rancière, 1995, s. 31).

Kimdir olağan gidişatı özgürleşim kipinde çekebilenler? Politikanın kendine özgü öznelere var mıdır? Şüphesiz mücadeleye girişenler, kurtulmak istedikleri bir eşitsizliğe maruz kalanlar, karşılanması, iyileştirilmesi gereken bir zarara uğrayanlardır. Rancière’in deyişiyle politikanın öznesi, her tekil durumda farklı biçimde açığa çıkan, payı hesaba katılmayanlardır. Mademki *polis*, pay ve konumların dağıtımını düzenler, öyleyse *polis*in özü ne baskıdır ne de denetimdir fakat duyumsanabilir olanın paylaşımıdır (*le partage du sensible*) (Rancière, 2007, s. 149).

“Duyumsanabilirin paylaşımı, dünyanın kesilip biçilmesi ve dünyalara ayrılmasıdır, [...]. Bu paylaşım, sözcüğün iki anlamında anlaşılmalıdır: bir yandan, ayıran ve dışlayan şey olarak; diğer yandan, katılımı, pay alınmasını sağlayan şey olarak. Duyumsanabilirin bir paylaşımı, duyumsanabilir olanın alanında paylaşılan bir ortaklık ile birbirini dışlayan payların ayrılması arasındaki ilişkinin belirlenmesinin tarzıdır. Payların ve kısımların ayrılışını duyumsanabilir olanın apaçıklığı sayesinde önceden sezen bu paylara ayırmanın bizzat kendisi, görünür olan ile olmayanın, işitilebilen ile işitilemeyen bir paylaşımını varsayar.”

Rancière, bir *polis* düzenlemesi olarak duyumsanabilir olanın paylaşımını ele alırken modern çağa uygun sosyolojik okuma biçimini ilk dile getiren düşünür olarak gördüğü Platon’a başvurur (2014, s. 41-50). Platon, bir *polis* düzenlemesi olarak duyumsanabilir olanın paylaşımının yedi biçimini sıralar. Bunlar aynı zamanda başlangıç eylemindeki emretme hakkını öncelmesi anlamında *arkheyi* uygulayanların vasıflarıdır. Bunlardan ilk dördü doğuştan gelen farklılıkları işaret eder: Ebeveynlerin çocuklar üzerinde, yaşlıların gençler üzerinde, efendilerin köleler üzerinde ya da bir şekilde iyi doğmuş olanların bir hiç olanlar üzerinde iktidarı. Diğer ikisi konumlar hiyerarşisinde üstünlük durumuna dayanan bir doğa yasanını işaret eder ki güçlünün zayıf üzerindeki, bilgenin cahil üzerindeki otoritesi buna örnektir. Bu altı vasıf hem bir konumlar hiyerarşisi öngörmekte hem de doğayla bir devamlılık içinde tanımlanmaktadır. Ancak yedinci bir vasıf daha vardır ki Atinalıların en adil gördüğü vasıf budur: “Allahın sevgili kulları”, yani ilahi şansla, kurayla yönetme vasfına sahip olanlar. Zinciri kıran bu yedinci vasıf, yönetmek için herhangi bir vasfa

gerek olmaması anlamında vasıfsızlığın vasfı olarak kendi kendini çürütmektedir. Herhangi bir üstünlüğe dayanmayan üstünlük vasfını içeren “demokrasinin skandalı” buradan gelmektedir.

Demokrasiyi bir hükümet etme ya da toplumsal yaşam biçimi olarak, politikayı ise toplulukları yönetme sanatı olarak (Rancière, 2007, s. 13) görmeye alışık olan bizler için Platon'a rahatsızlık veren demokrasi-politika ilişkisi ilginç bir noktayı işaret eder. Politika, eşitlik varsayımıyla *polis* düzenine yöneltilmiş uyuşmazlığa (*dissensus*) dayalı bir insani eyleme biçimidir. Demokrasi ise politikaya gereksinim duyduğu ilkeyi, istisnai yani *arkhesi* olmayan yönetme vasfını verir. Bu, temsilciler aracılığıyla kendi kendini yönetme olarak adlandırılan geldiğimiz temsili demokrasinin sunduğundan bambaşka bir politik etkinlik biçimini işaret eder. Temsili demokrasi, tam da demokrasinin aksini yani bir hükümet biçimini ifade eder. Oysa uyuşmazlığın açığa çıkış biçimi olarak demokrasi, *polis* düzenine karşı mücadele anlarında anlamını bulur.

Verili düzeni kesintiye uğratan demokratik eylem olarak politika, birçok yeniliğe gebe, oluşum halindeki bir kamusal alanı işaret eder. Kamusal alan Rancière'de (2014, s. 63) *polis* mantığıyla politika mantığının karşılaşma ve çatışma alanıdır. Çağdaş hükümetlerin örneklemeye devam ettiği gibi tüm hükümetler özel ve kamusal arasındaki sınırları kendi çıkarlarıncı belirleme ve kamusal alanı daraltarak burayı kendi özel meselesi haline getirme eğilimindedir. Politika, kamusalla özeline *polis* düzeni uyarınca gerçekleştirilmiş dağılımına karşı mücadele etmektir. Rancière, kamusal alanın sınırlarına yönelik mücadelenin tarihsel olarak iki olguyu işaret ettiğini belirtir. İlki *polis*in yasasıyla politika sahnesinden dışlananların politik özne niteliklerini kabul ettirdikleri eşitlik mücadelesidir. Bunun modern dünyadaki başlıca örneğinin oy hakkı mücadeleleri olduğunu söyleyebiliriz. İkincisi ise özel alana itilmiş ilişkilerin kamusal niteliğini ortaya koyma mücadelesidir. Buna verilebilecek en iyi örneklerden biri özel alana hapsedilmiş bir tahakküm biçimi olarak kadın üzerindeki sistematik ataerkil denetimin kamusal niteliğini açığa çıkaran feminist mücadeledir.

Tarih sahnesinde yerini almış özgürleşim mücadelelerinin her biri kendi tekilliklerinde (*singularité*) gerçekleşmiştir. Rancière (1995, s. 86), özgürleşim mücadelesinin bu niteliğiyle ilgili olarak evrenselin varlığının ve sürekliliğinin her zaman anlaşmazlık içinde olduğu tekil bir durum altında söz konusu olduğunu vurgular. Her tekil özgürleşim mücadelesinde bir kez daha doğrulanmış evrensel ilke şudur: Herhangi birinin herhangi biriyle eşitliği ilkesi.

Rancière'in politika kuramı, politikanın temeli ve özü hakkında pek çok şey söylemektedir. Politikanın politik iktidar ya da uzantılarıyla bir uyuşmazlık biçiminde açığa çıkan bir eylem biçimi olduğunu vurgulaması, toplumsal mücadelenin düzenle barışık betimlemelerine inat mücadelecilik boyutunu öne çıkarması açısından oldukça anlamlıdır. Elimizde *polis* ve özgürleşim süreçlerini ifade eden iki ayrışık süreç, bu ikisinin karşı karşıya gelme biçimini ifade eden uyuşmazlık ve evrensel eşitlik ilkesi bulunmaktadır. Ama bu mücadelede gerçekleşen nedir? Olağan gidişatta mümkün olmayıp da uyuşmazlık anlarında, politika deneyimi sırasında politik olarak açığa çıkan nedir? Eşitsizliğe karşı yürütülen bir mücadele nasıl bir dönüştürücü rol oynayabilir? Bu sorulara Rancière'in politika kuramı doğrultusunda verilebilecek yanıt, politik

özneleşmedir (*subjectivation politique*). Bir haksızlığın eşitlik varsayımı uyarınca ele alınmasına ilişkin pratikler olarak politika, öznelere ya da özel özneleşme araçlarıyla var olur (Rancière, 1995, s. 59).

Özneleşme, başkasıyla olan ilişkide özdeşleşmemiş (*identification*) kimliklerin bir deneyim alanı içerisinde olanaksız bir özdeşleşme görüntüsüne ulaşmasıdır. Bunun anlamı, işlevlerin ve konumların dağıtıldığı doğal düzenin tanımladığı kimliklerin bir anlaşmazlık esnasında dönüşmesidir (Rancière, 1995, s. 60). Burada öznelere yoktan var olmaz, verili kimliklerin üzerinde hareket eder. Rancière, bu olanaksız özdeşleşme görüntüsüne kendi ülkesinden ve kuşağından bir örnek verir. “1961 Ekiminde Fransız polisi tarafından Fransız halkı adına öldüresiye dövülen ve Seine Nehri’ne atılan Cezayirlilerin cesetleriyle özdeşleşme” (Rancière, 2007, s. 75). Böyle bir durumda politika pratiği ne Fransız kimliğinin kabul edileceği ne de Cezayirli kimliğinin üstlenebileceği bir yarıktadır, gerçekleşme olanağı olmayan, “Hepimiz Cezayirliyiz” şeklinde dile getirilebilecek olan bir özdeşleşmeyi doğurur.

Politik özneleşme, bir yandan verili kimliği reddederken diğer yandan mutlaka bir ötekine hitap eder. Böylesi bir yarıktadır ortaya çıkan politik durum Rancière’e göre (2007, s. 76) Habermas çizgisindeki bir uzlaşının ya da müzakerenin alanı olmasa da ortak bir yerin kurulmasıdır. Haksızlığın telafisi mümkün olamayacağı için bu alanda bir uzlaşma söz konusu olamaz. Dolayısıyla Rancière için politik özneleşmeyle açılan kamusal alan, uzlaşmanın (*consensus*) değil, haksızlığın ele alındığı çekişmenin ortak alanıdır.

Rancière, çağdaş politika kuramında yaygınca kabul edilenin aksine politikayı uzlaşma (*consensus*) olarak görme eğiliminde değildir. Uzlaşma, ne müzakerenin gerçekleştiği yerde akılcı kararlara ulaşılması ne de ortak yaşamın kaçınılmazı olan antagonizmaların agonizmaya çevrilmesidir. Uzlaşmanın özü, duyumsanabilir olanın, uyumsuzluğu yok edecek şekilde düzenlenmesi, “siyasetin polise indirgenmesidir” (Rancière, 2007, s. 156). Uzlaşmaya dayalı politika, *polis* ve özgürleşim mantığının karşılaşmasını engellemek ya da bu karşılaşmanın politikliğinin, *polis*in arkhesini doğrulayacak şekilde bastırılmasıdır. Uyuşmazlığın açığa çıkardığı dönüştürücü potansiyelin gerçekleşmesini önleyecek bir pazarlığın *polis* aklıyla gerçekleştirilmesi, politik özneleşmenin sunduğu, *polis*in dayattığından başka bir ortak yaşam fikrinin zihinlerde kök salmasının engellenmesidir. Rancière’in politik düşüncesi eşitlik fikrini ulaşılabilecek bir amaç değil de bir çıkış noktası olarak kavraması, özgürleşim ile politik özneleşmeye yaptığı vurgu ve *polis* olarak ifade ettiği verili düzeni sorunsallaştırması, politikayı yeniden sahiplenmeye dair oldukça özgün bir yaklaşım sunmaktadır.

4. Yeni bir başlangıç ya da olağan gidişatta kesinti

Yukarıda genel hatlarıyla özetlediğimiz Arendt ve Rancière’in politik düşünceleri arasındaki gerilime, bu bölümde daha yakından bakabiliriz. Arendt’in politika anlayışında çoğulluk, eylem, söz verme ve bağışlama gibi temalar politik bir anlam yüklenirken Rancière politik olan, *polis*, özgürleşim ve politik özneleşme gibi kavramları kendi düşüncesinin özgün içeriğiyle donatır.

Elbette bu özgün kavramlar birbiriyle doğrudan bir karşılaştırma içine sokulamaz ya da birbirini tamamlayacak şekilde okunamaz. Öte yandan birlikte ve uyum içinde eylemek ile uyumsuzluk olarak politikanın işaret ettiği gerilim, ancak iki düşünürün de özgün kavrayışlarını çözümlyerek ortaya konabilir. Arendt'te politikanın, anlamı özgürlük olan ve araç-amaç kategorisinde ele alınamayacak özerk bir olgu oluşu, Rancière'de ise politikanın ne böylesi bir özerkliğin ne de baştan belirlenmiş herhangi bir bağımlılığın konusu oluşu arasındaki gerilim, ilkinin yeni bir başlangıç yapmayı, ikincisinin ise verili düzeni kesintiye uğratabilmeyi öne çıkarmasıyla belirgin bir hal almaktadır. Şüphesiz politika, her iki vurguyu da bir ölçüde barındıran, politikayı iki türlü düşünmeyi de mümkün kılan bir olgudur. Sadece yüzyılımızın politik eylemlerine ve mücadelelerine baktığımızda bile politikanın hem düzenin olağan akışını kesintiye uğratan bir etki yarattığını hem de ortak dünyayı yeniden kurma fikrini çeşitli biçimlerde barındırdığını görürüz. Deneyimlendiği anlarda silikleşen kuramsal düzeydeki bu ayrılığın kökeninde elbette düşünürlerin sorunsallarının kapsamı yer almaktadır. Öyleyse yeni bir başlangıç yapma ve verili düzeni kesintiye uğratma fikirlerinin kuramsal olarak nasıl temellendirildiğine bakmak yerinde olacaktır.

Arendt, yeni bir başlangıç yapma fikrini öne çıkarırken “eylemek” fiilinin Antik Yunancada birbirinden farklı ama birbiriyle ilişkili iki sözcükle ifade edildiğini hatırlatır. *Archein* başlamak, başını çekmek ve son olarak egemen olmak anlamlarına gelirken *prattein* tamamlamak, erişmek, kotarmak anlamlarına gelmektedir (Arendt, 2013, s. 277). Bu iki sözcük, tek bir kişinin ön ayak olma, başlama eylemiyle bu başlangıcın diğerlerinin katkısıyla kazanıma ulaşmasını ifade eder. Başlangıç yapmanın kolektif niteliğini yadsırcasına *archein* fiilinin yalnızca egemen olmak ve yönetmek anlamlarıyla kullanılması iktidarın tahakkümle perçinlenmiş kuruluşunu ifade eder. Ne var ki “[...] hemcinslerinin yardımlarını ve eylem ortaklığını nasıl sağlayacağını bilmeyen güçlü ve üstün insanların acizlik örnekleriyle” (Arendt, 2013, s. 277) dolu olan tarih, aynı zamanda başlama eylemiyle meşrulaştırdığı tahakküm sayesinde kurulan politika dışı iktidarların da tarihidir. Şüphesiz Arendt burada başlangıcı gerçekleştirenin egemenliği kurmasına ve eylemi başarıya ulaştıran diğerlerinin yadsınmasına karşı çıkmaktadır. Ön ayak olanın, kolektif bir iradenin kazanımlarını kendine mal etme riskini görmektedir.

Rancière bu *arkhe* yorumunun dayandığı politika anlayışına itiraz eder. Ona göre politika, *arkhesini*; onu kendi ilkesinin gerçekleşmesi olarak doğuracak doğru başlangıcı beklemeksizin demokrasi biçiminde zaten oradadır (Rancière, 1995, s. 96). *Archein*, *pratteinden* ayrılmasa da yani *arkhe*, bir şeflik rejimine dönüşmese de başlama ediminde belli bir ilke doğrultusunda duyumsanabilir olanın paylaşımını öngörmek anlamında politik felsefenin eski amacını güder: Politikanın düzenlenmesi. Rancière, politik ilişki ve politik özne arasında kurulan bağın birtakım iyi yaşam anlayışları doğrultusunda yorumlanmasına karşı çıkar. Politikanın kendine özgü bir yaşam biçimi olduğu ya da ancak politikaya yazgılı olanlara özgü bir yaşam biçiminde gerçekleşebileceği düşüncesinin politika felsefesinin kısır döngüsünden çıkamadığını belirtir (Rancière, 2007, s. 140). Eğer politika, *polis* mantığına toplumu farklı yaşam biçimleriyle özdeşleşecek şekilde bölmek ve düzenlemekse onun belli bir yaşam biçimiyle özdeşliğini varsayarak, politikayı *polis* mantığına özgü bir ilkeye indirgemektir. Böylece politika sanatı bir kez daha kendini göstererek

özel ve kamusal, sosyal olan ve politik olan arasındaki sınırları belirlemeye başlar. Rancière, açıkça Arendt'e yanıt verir: Arendt'in ısrarla vurguladığı, başlamak ve emretmek anlamına gelen *archein* sözcüğü, Rancière'e göre belli bir astlık üzerinde kendi gücünü uygulayan belirli bir üstlüğü kabul eden mantığın ifadesidir (2007, s. 142). "Öyleyse, siyaseti bir zorunluluk dünyasına karşıt olarak eşitler ya da özgür insanlara ait özgül bir dünyadan hareketle çıkarsamak, siyasetin temeli olarak tam da siyasetin ihtilafının nesnesi olan şeyi almaktır" (Rancière, 2007, s. 152-153).

Bu doğrultuda Arendt'in "politikanın anlamı", Rancière'in ise "politikanın temeli" ya da bir temelden yoksun oluşu konusundaki yaklaşımları ikisinin politika anlayışları arasındaki gerilimi ortaya koymamızda anahtar niteliktedir. Arendt'in insanların başlangıç yapabilme yetisine, Rancière'in ise verili düzeni kesintiye uğratma yetisine vurgu yapmasında açığa çıkan bu fark, aslında *arkhe* mantığının (Rancière, 2007, s. 142) yorumlanışından ileri gelmektedir. Arendt (2005, s. 126), Antik Yunanca'da *archein* sözcüğünün başlamak ve emretmek anlamına geldiğini, bunun ise sözle eylemin birliğini temsil ettiğini hatırlatır. Rancière ise (2007, s. 142) *arkhe* mantığının, politikanın, politikayı önceleyen bir ilkesini varsaydığını ve var olduğu her yerde belirli bir ast-üstlük ilişkisi ürettiğini hatırlatarak Arendt'in yorumuna bir şerh düşer. Bu nedenle Rancière, kendi politika anlayışını Platoncu *archi-politique* geleneğine karşı *an-archique* olarak niteler.

İki düşünürün *arkhe* konusundaki görüşleri arasındaki gerilim, bizleri yeni bir başlangıç yapma ile olağan düzenden radikal bir kopuş gerçekleştirme arasındaki ayrımı yeniden ele almaya itmektir. Markell (2006, s. 7), *archein* ve *pratteinin* birliğine dayanan Arendtçi başlangıç anlayışının zorunlu olarak bir kopuş fikrini barındırmadığını belirtir. Aksine, başlangıç terimi beklentilerin karşılandığı zamanlarda, verili yapının içerisinde ya da düzenlilikler devam ederken gerçekleşen bir yeniliği ifade edebilir. Başlangıç ediminde söz konusu olan, verili olandan kendiliğinden ve radikal bir kopuşun varlığı değil; dünyaya ilişkin olaylara yönelik özen ve yanıtın varlığıdır (Markell, 2006, s. 2).¹¹ Ortak dünyaya özen göstermek anlamında başlangıç edimine yüklenen bu anlam, Arendt'in politika anlayışı açısından oldukça önemlidir. Arendt, başlı başına devrimlere ya da kırılma anlarına değil, bu anlarda ya da olağan zamanlarda insani eyleme kapasitesinin açığa çıkışına eğilir. Onun politika kuramının sınırları, eylemin gerçekleştiği ve yarattığı ortak dünyayla çevrilidir. Bunun dışındaki evren Arendt için politika dışı ya da politika öncesidir. Devrim anlarına yöneldiğinde bile politik olarak odaklandığı olgu, mücadeleyi açığa çıkaran verili koşullar değil; birlikte ve ortak eylemle başlatılan yeniliktir.

Rancière ise *an-archique* olarak nitelediği kendi politika anlayışında başlama eylemine atfedilen kurucu rolün daha en baştan politikanın temeli olan eşitlik savını zedelediğini belirtir. Ona göre politika, tam da *arkhesizlikten* doğan boşluktur; "iktidarın meşruluğunun yokluğudur, yani bizzat siyasalın uzamını kuran yokluktur" (Rancière, 2007, s. 146). Bu yönüyle Rancière

11 Bunun tam aksini savunan bir görüşü Dikeç (2013, s. 81) dile getirmiştir. Dikeç, Arendt'in yeni başlangıçlar yapabilme mucizesi olarak adlandırdığı yetiye dayandığı politika anlayışını hem kopuş hem de başlangıçlara meyilli (*ruptural and inaugural*) olarak nitelendirir. Bizce Arendt'in siyaset anlayışı, başlangıç olgusuyla birlikte düşünülme için son derece elverişli kopuş olgusuyla düşünülme için pek uygun değildir. Markell'in *archein* ve *prattein* yorumu Arendt'in siyaset anlayışında öne çıkan unsuru göstermesi açısından bizce daha anlamlıdır.

kırılma anlarının politik içeriğiyle ilgilenirken bunun kurucu bir içerik taşıması gerekmediğinde ısrarcıdır. Bu açıdan bakıldığında aslında her iki düşünür de verili olan düzende radikal bir kopuş öngörmemektedir. Nasıl ki Arendt'in politika kuramının sınırları, eylemin gerçekleştiği ve yarattığı ortak dünyayla çevrilidir, Rancière için de eşitliğin doğrulandığı eylemle çevrilidir. Nasıl ki Arendt için bunun dışındaki evren politika dışı ya da politika öncesidir, Rancière içinde *polis* düzeninin eşitsiz dağılımına içkin ya da ona meyillidir.

Arendt ve Rancière'in politik düşüncesindeki gerilimi “yeni bir başlangıç yapma” ile “olağan gidişatı kesintiye uğratma” hattında açıkça görmekteyiz. Bu gerilim, çağdaş politika kuramında politikanın anlamı, temeli ve politik eylemin içeriği açısından oldukça farklı yönelimleri temsil etmektedir. Öte yandan bu gerilimin, iki düşünürü mutlak bir karşıtlık içinde okumaya yol açmaması önemlidir. Çağdaş politika kuramındaki yaklaşımlar, bu iki hatta indirgenemeyecek kadar çeşitlidir. Arendt ve Rancière'in politik düşünceleri arasındaki gerilim hatlarını ortaya koyarak onları diyalog içinde okumak, bugün politikayı düşünme biçimlerimizdeki sınırlara ve politikayı sahiplenme arayışındayken neleri dışarda bıraktığımıza dair bir sorgulamayı mümkün kılar. Yeni bir başlangıç yapma ve bunun beraberinde getirdiği kalıcılık arayışı, eşitliğe yeniden zarar veren bir paylaşım uyarısıyla karşı karşıyadır. Aynı şekilde uyumsuzluk anlarında var olabilen bir politik eylem anlayışı, birlikte ve uyum içerisinde eylemeyi nasıl örgütleyebileceğimiz sorusuyla yüzleşmek durumundadır.

Sonuç

Arendt ve Rancière, politikayı modern temsili demokrasilerin işleyişinin ötesinde ortak dünyayı kolektif olarak şekillendiren bir etkinlik görürler. Politikayı yeniden sahiplenme çağrısı olarak görebileceğimiz bu tutumları, iki düşünürü diyalog içinde okuyabileceğimiz bir zemin sağlar. İki düşünürün politik anlayışının temelindeki kavram ve kategorileri karşılıklı olarak ele aldığımızda politikanın temeli ve politik eylemin içeriği bakımından bir gerilimin olduğu fark ederiz. Arendt, politikayı çoğulluğun sergilendiği, “birlikte ve uyum içinde” eylemekle ilişkilendirir. Politikayı mümkün kılan bu eylem yetisi, insanların yeni başlangıçlar yapabilmesini sağlar. Rancière içinse politika, en temelde eşitlik varsayımıyla gerçekleştirilen özgürleşim pratiklerini ifade eder. Ancak politika, her zaman toplumsal düzenlemelerin belirli bir biçimine karşı gerçekleşir. Dolayısıyla politika, toplumsal pay ve konumların eşitsiz bir dağılımına karşı çıkmakla ilgilidir ve bu nedenle uyumsuzluk biçiminde açığa çıkar. Öyleyse politika yeni bir şeye başlamaktan çok bir kesintiye uğratma olgusudur. Bu gerilimi çözümlmek, iki kuramsal tutum arasındaki farkı ortaya koymanın ötesinde çağdaş politika kuramının ufkuna eleştirel bir gözle bakabilmeyi sağlamaktadır. Politikayı toplumu düzenlemek için toplum adına yapılan bir yönetim işi olarak değil, toplumun kendi öz etkinliği olarak kavrayacaksak yeni başlangıçlar yapabilmek ile verili düzeni kesintiye uğratmak arasındaki gerilimi göz önünde bulundurmak gereklidir. Bu gerilimin işaret ettiği sınırlar, bu sınırları aşmaya yönelen bir politik kuramın eleştirel dayanakları olarak karşımızda durmaktadır.

Kaynakça

- Arendt, H. (2005). *The Promise of Politics*. (J. Kohn, Dü.) New York: Schocken Books.
- Arendt, H. (2012a). *Devrim Üzerine (On Revolution – 1963)*. (O. E. Kara, Çev.) İstanbul: İletişim.
- Arendt, H. (2012b). *Totalitarizmin Kaynakları 1: Antisemitizm (The Origins of Totalitarianism – 1951)*. (B. S. Şener, Çev.) İstanbul: İletişim.
- Arendt, H. (2013). *İnsanlık Durumu (The Human Condition – 1958)*. (B. S. Şener, Çev.) İstanbul: İletişim.
- Arendt, H. (2014). *Totalitarizmin Kaynakları 3: Totalitarizm (The Origins of Totalitarianism – 1951)*. (İ. Serin, Çev.) İstanbul: İletişim.
- Arendt, H. (2018). *Zihnin Yaşamı (Life of the Mind – 1977)*. (İ. Ilgar, Çev.) İstanbul: İletişim.
- Berktaş, F. (2012). *Dünyayı Bugünde Sevmek: Hannah Arendt'in Politika Anlayışı*. İstanbul: Metis.
- Buckler, S. (2012). *Hannah Arendt and Political Theory: Challenging the Tradition*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- d'Entrèves, M. P. (1994). *The Political Philosophy of Hannah Arendt (1994)*. London, New York: Routledge.
- Dikeç, M. (2013). Beginners and equals : political subjectivity in Arendt and Rancière. *Transaction of the Institute of British Geographers*, 38(1), 78-90.
- Dolan, F. (2000). Arendt on Philosophy and Politics. D. Villa (Dü.) içinde, *The Cambridge Companion to Hannah Arendt* (s. 261-276). Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Fischbach, F. (2015). *Le sens du social: la puissance de la coopération*. Montréal: Lux Editeur.
- Hansen, P. (1993). *Hannah Arendt: Politics, History and Citizenship*. Cambridge: Polity Press.
- Honig, B. (1995). Toward an Agonistic Feminism: Hannah Arendt and the Politics of Identity. B. Honig (Dü.) içinde, *Feminist Interpretations of Hannah Arendt* (s. 135-166). University Park : The Pennsylvania State University.
- Markell, P. (2006). The Rule of the People: Arendt, Arché, and Democracy. *American Joournal of Sociology*, 100(1), 1-14.
- Rancière, J. (2018). *Nasıl Bir Zamanda Yaşıyoruz? Söyleşi: Eric Hazan*. (M. Erşen, Çev.) İstanbul: Metis.
- Rancière, J. (1981). *La nuit des proletaires. Archives du rêve ouvrier*. Paris: Pluriel.
- Rancière, J. (1995). *La Mésentente: Politique et philosophie*. Paris: Galilée.
- Rancière, J. (2007). *Siyasalın Kıyısında (Aux bords du politique – 1998)*. (A. U. Kılıç, Çev.) İstanbul: Metis.
- Rancière, J. (2009). *Moments politiques. Interventions 1977-2009*. Paris, Montréal: La Fabrique et Lux.
- Rancière, J. (2014). *Demokrasi Nefreti (La haine de la démocratie – 2000)*. (U. Özmakas, Çev.) İstanbul: İletişim.
- Taminiaux, J. (1992). *La fille de Thrace et le penseur professionnel*. Paris: Payot.
- Taminiaux, J. (2004). Le paradoxe de l'appartenance et du retrait. M. Abensour, C. Buci-Glucksmann, B. Cassin, F. Collin, & M. R. d'Allones (Dü) içinde, *Colloque Hannah Arendt: politique et pensée* (s. 121-142). Paris: Payot.
- Turhan, A. V. (2002). La phénoménologie du jugement politique. A. V. Turhan (Dü.) içinde, *Les politiques de la phénoménologie: ethos et eidos* (s. 51-75). İstanbul: İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi.
- Ünlü, S. (2019). Arendt ve Marx'la Siyasal Bir Emek Kategorisine Doğru. *Toplum ve Bilim*(147), 178-198.
- Weisman, T. (2014). *Hannah Arendt and Karl Marx: On Totalitarianism and the Tradition of Western Political Thought*. Lanham: Lexington Books.
- Young-Bruehl, E. (2012). *Hannah Arendt: Dünya Aşkıyla (Hannah Arendt. For Love of the World-1982)*. (A. Selman, Çev.) İstanbul: İletişim.

The Tension Between Arendt's and Rancière's Political Thoughts

Seval ÜNLÜ***

Hannah Arendt and Jacques Rancière have a strong influence on contemporary political theory. Both Arendt and Rancière are primarily concerned with questioning the widely accepted modern meaning of politics that has become a technical issue. For both, politics, is not just about the struggle to have power or the exercise of it, as opposed to widely accepted popular belief. They are against the identification of politics with governmental activities on behalf of the society. According to Arendt and Rancière, politics is a collective activity to arrange the common world.

Arendt's and Rancière's theories were developed in different contexts and therefore, bear the traces of them. Arendt examined the origins of totalitarianism and the human plurality attacked by it, which she calls "the law of the earth". Totalitarian danger that attempts to make people unnecessary led Arendt to think that politics owes to the human plurality that is displayed in action. Rancière, on the other hand, is concerned by the hatred of democracy in the societies so-called democratic especially after the victory of democracy over totalitarian regimes. According to him, democracy is neither a form of government nor a lifestyle. Democracy is the right to rule without any assumption of superiority. Thus, democracy is the realization of equality by those who have no superiority assigned to govern.

We can observe in both theorists a call for the reappropriation of politics in different ways. However, this common orientation shouldn't obliterate the distinction in their political thoughts. This distinction is apparent in Arendt's idea of "acting together and in concert" and Rancière's idea of *dissensus*. "Acting together and in concert" allows us to consider the political action as a public scene where human plurality is displayed. Arendt is concerned by the nature of political action which has, according to her, two constraints: the first one is irreversibility and the second one is unpredictability. Hence, the human capacity to act together by taking into consideration its constraints is at the very center of her political thought. *Dissensus*, on the other hand, refers to the encounter of two processes. The first process consists of a particular social order that involves the distribution of places and roles as well as the legitimatization of this distribution. Rancière calls this system of partition and legitimization "*police*". *Police* is a symbolic constitution of the social rather than a social function. The second process is related to movements of emancipation which

*** Beykoz University, E-mail: sevalunlugok@beykoz.edu.tr, Orcid: 0000-0001-8641-8253

are practiced under the supposition of equality. It is what Rancière calls politics that is takes place at the moment of dissensus. Hence politics as opposed to the police tends to wrong equality.

These two approaches reveal a tension between Arendt and Rancière. Arendt put new beginnings forward in her political thought, whereas Rancière focuses on the disruption of social order. The tension becomes more obvious when we examine how Arendt and Rancière deal with the concept of *arche* which means to begin or to take an initiative. Arendt is rather concerned by the revelation of the human capacity of action that leads to new beginnings. Rancière, on the other hand, criticizes the idea of new for presupposing a superiority to begin something new. For him, politics doesn't need any proper beginning. Politics occurs in the form of *dissensus* whenever a particular social order is disrupted under the presupposition of equality. He argues that the search for an *arche* undermines equality which is the only political universality. Also, Arendt is concerned by the question of stability and consistent institutions. She considers the public realm as the common world, so the permanence of the common world should be assured. Whereas Rancière is opposed to any projection for the future. According to him, equality is not a project to achieve but a presupposition of all political order.

Even though the approaches in contemporary political theory are too diverse to be reduced to Arendt's and Rancière's positions, they represent two important orientations in terms of meaning, principle, and content of political action. To reveal the tension between Arendt and Rancière by reading them in a dialogue rather than comparing them is the aim of this article. Hence, we can question the limits of not only two theorists, but of contemporary political theory in a broad sense, in the search of re-appropriation of politics. "New beginning" and "disruption" of given social order are not opposite opinions. However, they both exclude some facts from which we can learn a lot for spreading our political horizon. The idea of making new beginnings has to be faced with a given social order which tends to distribute and legitimize unequal parts. Likewise, the conception of politics as disruption of given social order has to consider how to act together against the *police*. In this way, we can proceed to a political theory that goes beyond the limits implied by the tension between Arendt and Rancière.

Politik Çoğulculuk ve Devlet

Political Pluralism and The State

Canan SEZENLER* 

Ejdan SADRAZAM** 

Öz

Bu çalışma, çeşitli toplumsal grupların davranışsal etkileşim içerisinde kendi tercihlerini nasıl belirlediği ve kamu politikalarına dönüştürdüğünü açıklamaya çalışan, politik çoğulculuk kuramını anlama girişimidir. Toplumsal, kurumsal ve ideolojik pratiklerin çeşitliliğine önem veren politik çoğulculuk, tarihsel olarak klasik ve çağdaş çoğulculuk olarak iki dönemde ele alınabilir. Çalışmada, bu iki dönemin ayırt edici özellikleri ile çoğulculuğun konjonktürel olarak yaşadığı dönüşüm özlü bir biçimde çözümlenmeye çalışılmıştır. Devletin kutsanmasına varan mutlak egemenlik anlayışına karşı temkinli bir tutum izlememizi söyleyen çoğulculuk anlayışının savları, Ortaçağ Avrupa toplumu içerisinde filizlendi. Devletin kutsallık perdesinin kalkması, dokunulmazlık veya eleştirilemezlik zırhının kaybolması anlamını taşımaktadır. Farklı düşünce ve farklı düşüncelere dayalı örgütlenmeler, toplumsal çeşitliliği artırırken, demokrasinin gelişmesine de katkıda bulunur. Öyle ki, sivil toplumun gücü arttıkça, devlet toplumsal olarak kontrol edilebilir hale gelir. Diğer bir deyişle, kurumsal ve toplumsal çoğulculuk, bir yandan hakların korunmasına diğer yandan da toplumun politik gelişmesine hizmet eder. Yeni Çoğulcuların değerlendirmelerinde, seçim veya partiler arası rekabet gibi geleneksel politikalar ikincil öneme sahiptir. Tüm kusurlarına ve başarısızlıklarına rağmen, Batı tarzı liberal devletin modern çağın en rasyonel ve en ileri yönetsel örgütlenmesi olduğuna inanmayı sürdürmektedirler. Sınıfa dayalı siyasi bölünmelerin azalacağını, sanayi sonrası toplumlarının ideolojilerin tahakkümünden kurtulacağını ve temsili kurumların devlet işleyişi üzerindeki etkisinin azalacağını kabul ederek, özel girişimciliğin öneminin artacağı savunurlar. Bu nedenle devlet, başta ekonomi olmak üzere toplumsal yaşama müdahalelerine son vermeli, çıkar gruplarının özgürce rekabet etmesine izin verilmelidir. Politik çoğulculuk, çok farklı çıkarlara sahip çeşitli toplumsal grupların bir arada yaşayabilme koşullarını hazırlamak için ciddi açılımlar sağlamakla birlikte iktidar, egemenlik gibi toplumsal olguların doğasının nötr olarak kabul edilmesi, somutu açıklamaya ilişkin savlarında yetersizliklere yol açmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Politik Çoğulculuk, Devlet Kuramları, Demokrasi, Sivil Toplum, Poliarşi

* Lefke Avrupa Üniversitesi, 186255@std.eul.edu.tr : ORCID:0000-0002-7407-4948

** Yakın Doğu Üniversitesi, ejdan.sadrazam@neu.edu.tr : ORCID: 0000-0002-4623-3040

Abstract

This study is an attempt to understand the theory of political pluralism, which tries to explain how various social groups determine their social preferences through behavioral interaction and transform them into policies. Political pluralism, which attaches importance to the diversity of social, institutional and ideological practices, can be considered historically in two periods as classical and contemporary pluralism. In this study, the distinctive features of these two periods and the conjunctural change experienced by pluralism are also tried to be analyzed succinctly. The arguments of both classical and contemporary understanding of pluralism tell us to take a cautious attitude towards the understanding of absolute sovereignty, which has sprouted in the medieval European society and reached the consecration of the state. It means the lifting of the veil of holiness of the state, the loss of the armor of immunity. Organizations based on different ideas and opinions increase social diversity and contribute to the development of democracy. So much so that as the power of civil society increases, the state becomes socially controllable. In other words, institutional and social pluralism serves the protection of rights on the one hand, and the political development of society on the other. Traditional policies such as an election or inter-party competition are of secondary importance in the evaluations of the New Pluralists. Despite all its flaws and failures, they continue to believe that the Western-style liberal state is the most rational, and most advanced administrative organization of the modern era. They argue that the importance of private entrepreneurship will increase, recognizing that class-based political divisions will decrease, post-industrial societies will be liberated from the domination of ideologies, and the influence of representative institutions on the functioning of the state will decrease. For this reason, the state should stop its interventions in social life, especially in the economy, and interest groups should be allowed to compete freely. Political pluralism offers serious expansions to prepare the conditions for the coexistence of various social groups that have got very different interests. However, the acceptance of the nature of social phenomena such as power and sovereignty as neutral leads to inadequacies in their arguments regarding concrete explanation.

Keywords: Political Pluralism, State Theories, Democracy, Civil Society, Polyarchy

1. Giriş

Çoğulculuk, sınırları çizilmiş bir coğrafyada, üstün ve sınırsız güç merkezi olarak egemenliği kendinde toplayan tekçil devlet anlayışına tepki olarak, G.D.H. Cole, J.N. Figgis ve H.J. Laski gibi düşünürler tarafından geliştirilen eklektik bir kuramdır (Hirst, 1993, s.1). Çoğulculuk, liberal demokrasi ile çoğu kez özdeş kabul edilse de ontolojik olarak bu durum kendi postulatlarına aykırıdır. Çoğulculuk her alanda birden çok şeyin var olduğu ya da olması gerektiğini peşinen kabul eder. Felsefi düzeyde tekçi inanca karşı çokluğu öne sürer. Değerler silsilesi ise tek bir hiyerarşik sisteme indirgenemez. Çoğulculara göre herkesi bağlayan değerler sisteminin varlığı gerçeklikle örtüşmez (Crowder, 1994, s. 293). Toplumsal, kurumsal ve ideolojik pratiklerin çeşitliliğine önem veren politik çoğulculuk, çeşitli toplumsal grupların davranışsal etkileşimleri

altında toplumsal tercihlerin nasıl belirlendiğini ve kamu politikalarına dönüştüğünü anlamaya çalışan düşünsel bir girişimdir (Cerny, 2006, s. 81-111).

Çoğulcu düşünceye göre egemenliğin tek başına devlete ait oluşu doğru bir yaklaşım değildir. Çünkü toplum içerisinde aile, din gibi devletle veya devlet öncesinden gelen bir çok politik, kültürel ve ekonomik kurum vardır. Bu gerçekliği ortaya koyabilmek için Ortaçağ Avrupası'nın bölünmüş iktidarı örnek gösterilir. Alman Hukukçu Otto Von Gierke, Ortaçağ'da Kilise ve loncaların iç özgürlüğe sahip olmaları nedeniyle egemenliğin belirli düzeyde kendilerinde topladığını savunmuştur. Bu savdan hareket eden çoğulcular, nasıl ki Ortaçağ'da kilise ve loncalar özgürlüğe ve özerkliğe sahipse, günümüzde de sivil toplum örgütlerinin, özgürlük ve özerkliğe sahip olması gerektiği sonucuna ulaşmışlardır (Gierke, 2002, s. 230-46).

Devlet, diğerleri gibi yalnızca bir kurumdur. Egemenliği kendine mal etmesi ve tek başına kullanması doğru değildir. Jean Bodin'in tek, devredilemez, bölünemez, sınırsız ve mutlak bir iktidar anlamına gelen egemenlik kavramının geçerliliği yoktur (Kapani, 2004, s. 56). Tersinde egemenliğin özünde çoğulculuk vardır. Bölünebilir, paylaşılabilir niteliktedir. Laski'ye göre anaakım egemenlik kuramının geçerli olduğunu söylemek mümkün değildir. Politik yükümlülük ahlaki bir sorundur. Şu durumda, devletin yurttaşlarını itaate zorlayacak üstün bir ilkesi/geçerli bir dayanağı yoktur. Devlet, şiddet araçlarının tekeline sahip olsa da o gücü dengeleyebilecek sendikalar, dernekler gibi toplumun geneline yayılmış örgütlerden üstün değildir (Hirst, 1993, s. 13). Hegelci ahlak düşüncesinden esinlenen Ernest Barker için devlet, ortak yaşam içerisindeki bireyleri ve diğer kurumları kucaklayan büyük bir birliktir (Dyson, 2009, s.xx). O birlik içerisinde politik, dini, ekonomik ve benzeri alanlarda oluşan örgütler, devletten görece özerktir ve özgün bir iç yaşama sahiptir.

Devlet, yasal olarak güç kullanma tekeline sahip olmakla egemenliğin yalnızca kendine ait olduğu izlenimi yaratmaktadır. Oysa üyelerinin sadakatle bağlı olduğu ve toplum içerisinde çeşitli işlevleri yerine getiren her örgütlenme, devlet kadar egemenliğe sahiptir. İddia edildiği gibi egemenlik bölünmez değil, halihazırda toplum içerisinde paylaşılmış durumdadır. Bu durumda devlet eşsiz değildir; yüce ve sınırsız yetkilere sahip olmamalıdır.

2. Çoğulculuğun Kökenleri

Otto V. Gierke'nin öncü yazıları ile filizlenen çağdaş çoğulcu kuramın izlerini hiç şüphe yoktur ki, devletin doğuşundan itibaren sürülebiliriz. Somut örnekler incelendiğinde devletin ortaya çıkışının karmaşık bir işbölümü ve anlamlı tabakalaşmanın varlığını gerektirdiğini görmekteyiz (Eroğul, 1999, s.93-4). Ortaçağ Avrupası'nda monarşiler, tekçil-*monolitik* devlet inşa sürecine girişmeden önce feodal anarşi dönemi yaşanmaktaydı. Bu dönemin ayırt edici özelliklerinden biri, kralın da diğer buyuranlar içerisinde ancak eşitler arasındaki birinci – *primus inter pares* olmasıydı. Diğer bir deyişle, kral, ülkesini paylaştığı diğer senyörlerinden yalnızca birisiydi. Üstelik politik iktidar yalnızca dünyevi senyörler tarafından paylaşılmıyordu: Kilise, dünyevi iktidar karşısında bir denge unsuru, politik iktidarın güçlü bir ortağı konumundaydı. Yine

toplumsal yapı içerisinde üretim ve üleşim alanlarında faaliyet gösteren lonca gibi geleneksel meslek örgütlenmelerinin siyasal iktidarın egemenliğini belirli ölçülerde paylaştığını söylemek mümkündür.

16. ve 17. yüzyıllarda Feodal Avrupa'nın yaşadığı uzun soluklu ekonomik krizlerin politik sonucu olarak merkezi-mutlakiyetçi devlet ortaya çıktı. Merkezileşme, tüm güçlerin hükümdarda toplanmasını sağladı. Bu durum feodalizmin parçalı, bir çok egemenlik adacığında oluşan yumuşak birlikteliğinden kesin kopuş anlamına geliyordu (Anderson, 2013, s.15). Zamanla merkezi-mutlakiyetçi devletler, isyan ve halk hareketleri ile karşı karşıya kalınca krallar, kendilerinde topladıkları gücü parlamento ile paylaşmak zorunda kalırlar. Bu da çağdaş anlamda demokrasinin gelişiminin başlangıcı oldu. Hükümdarın otoritesi sınırlandıkça parlamentoların ve hükümetlerin gücü artı. Ne var ki bu süreç içerisinde egemenlik halk veya millet adına devlete aktarıldı. Devletin yüce ve dokunulmaz olduğu varsayımı güçlendi. Politik alanda devletin diğer tüm çıkarların üzerinde ayrıcalıklı bir konuma yükselmesine yol açtı. Toplumsal irade, bireysel beklentilerin üzerindeydi, şu halde bireyin mutluluğu da toplumun veya ulusun çıkarları uğruna ihmal edilebilirdi (Ağaoğulları, 2006, s. 176-177, 229).

17. yüzyılın sonlarında yaşamış John Locke, çağdaş çoğulcu görüşün öncülerindendir. Locke göre devlet, yurttaşlarının rızasını alması gerekir. Bu nedenle onu yönetenler asla mutlak güce sahip olmamalıdır. Locke bu savı, insanın doğal durumundan siyasal topluma geçiş sürecinde özgürlük ve eşitlikleri korunamayacağı fikrinden kaynaklanır. Politik toplum üstündür; çünkü insanlara yasa sunarak ve onları yasalara uymaya zorlayarak, düzene bağlılıkları için sarsılmaz bir zemin oluşturur. Farklı taraflar arasında çıkabilecek tartışmalarda yargıçlık görevini üstlenir ve son olarak oluşturulan düzeni ihlal edecek olanları cezalandırma aygıtı olarak işlev görür (Locke, 2016, s.87-137, Savran, 1987, s.31). Locke politik toplumu, doğal toplumda ortaya çıkacak gerilim ve çatışmaları çözümlenecek bir aygıt olarak kurgulamaktadır.

Locke'un devleti bir iktidar merkezi olarak karşımıza çıkmaz. O, zaten tüm topluma yayılmış olan iktidarı dengeleyici, sınırlayıcı ve düzenleyici bir hakem görünümündedir. Mutlak ve sınırsız devlet erkinin reddedilmesi, devletin hakem işleviyle ele alınması, çoğulcu politik kuramın ayırt edici savlarından biri olarak günümüze kadar ulaşmıştır.

Locke'un bu çıkarımı; Leviathan'da 'herkesin herkese karşı savaşı' olarak tanımladığı kaotik ortamdan kaçınmanın tek yolunun devletin mutlak iktidarına boğun eğmek olduğunu vurgulayan Thomas Hobbes'un düşüncesinden farklıdır (Hobbes, 2016, s.127-130). Hobbes'a göre devletin kaynağı, gücün özgünlüğünde aranmalıdır. Ona göre insanın gücünü belirleyen, diğerlerine karşı üstün durumda olmasıdır. Gücün başkalarıyla karşılaştırmayı gerektiren bu durum, özünde diğerlerinden üstün olmayı gerektirdiğinden onu sürekli artırma baskısı yaratmaktadır. Bu baskı altında insanlar, sürekli birbirleriyle savaşmak zorunda kalmaktadırlar. Devlet, kendisiyle rekabet edebilecek başka bir güç olmadığından, diğerlerinin kadir-i mutlak efendisi haline gelmekte, tebaasına buyurma hakkını kazanmaktadır (Savran, 1987, s. 37-8).

18. yüzyıl Avrupası'nda mutlakiyetçi rejimlerin yükselişiyle birlikte egemenliğin en üst politik otorite kaynağı olduğu ve olması gerektiği doktrini gelişti. Mutlak egemenlik doktrinine tepki, Fransız düşünür Montesquieu tarafından ortaya konuldu. Montesquieu (2017), İngiliz sisteminden övgü ile bahsettiği Yasaların Ruhu Üzerine adlı eserinde, politik iktidarın yasama, yürütme ve yargı alanlarının birbirinden ayrılması gerektiğini ortaya koyar. Ona göre, o günkü Fransız mutlak monarşisi karşısında, monarşi ve aristokrasinin egemenliği paylaştığı İngiliz yönetim sistemi çok daha iyiydi. İktidar yetkilerinin kötüye kullanılmasını önlemenin tek yolu, iktidarı iktidarla sınırlandırmaktı. Ona göre herhangi bir siyasal düzende, özgürlüğün var olup olmadığını anlamak için iktidarın iktidarla sınırlandırılmış olup olmadığına bakmak gerekir (Montesquieu, 2017, s. 196-7, Şenel, 1995, s. 353-4).

19. yüzyılın önemli çoğulcu düşünürlerinden biri olarak kabul edilen Alexis de Tocqueville, düşüncelerini geliştirirken Amerikan demokrasisinin eşitlik ile özgürlüğü birleştirebilmesinden oldukça etkilenmiştir. Tocqueville'e göre Amerikan demokrasi gücünü, siyasal hakları tüm yurttaşlarına eşit bir biçimde tanımamasından almaktadır (Tocqueville, 2016, s. 249). Amerika'da güçlü gönüllü dernekler ile çoğunluğa saygı temelinde oluşmuş hoşgörü temelli etik değerlerin sivil toplum içerisindeki varlığı, siyasal erkin toplum geneline yayılmasının temelini oluşturmaktadır. Tocqueville'e göre, Fransızların içinde yaşadıkları krizin esas nedeni ise tek kişinin otoriter yönetimine mahkûm olmalarıydı. Fransa'da görece istikrarlı feodal kast sisteminin çözülmesi; yani doğuma dayalı parçalanmış ve dağılmış güç yapısının ortadan kalkması, merkezileşme eğilimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gelişmeler içerisinde köylüden krala uzanan aristokratik bağ kopmuştur. Demokratik toplum, özgür olamayacak kadar dağınık ve birbirinden yalıtılmış, politik olarak ilgisiz bireyler üretmiştir. Tocqueville'e göre yerel yönetim ve birbirinden oldukça farklı grupların sahip olduğu güçlü örgütler, politik eğitim ve kamu ruhunun gelişimi için eşsiz bir ortam yaratır. Bireylerin kendi çıkarlarını aşmalarını ve tam bir yurttaş olarak gelişmelerini sağlar.

Tocqueville'in 'Amerika'da Demokrasi' (2016) adlı kitabından etkilenen John Stuart Mill, onun görüşlerini daha ileri taşıyarak geliştirmiştir. Mill'e göre İngiltere'de olduğu gibi hükümdar ile halk arasında arabuluculuk yapan soyluluk, özgürlüğün kaynağıydı. Demokrasilerin önlenemez yükselişine inanan Mill'e göre demokrasilerde özgürlük olacaksa buna benzer bir arabuluculuk ilişkisinin kurulması gereklidir. Demokrasilerde devlet ile yurttaşlar arasında arabuluculuk ilişkisi temsil kurumları ya da parlamentolar aracılığıyla sağlanır. Temsil kurumları, halktan aldıkları yetkiyi sınırsızca kullanma yetkisine sahip değillerdir. Öyle ki gerektiğinde tüm halk veya halkın çoğunluğu düzenli aralıklarla kendileri tarafından seçilen vekilleri denetleyebilmeli, yönetsel işlemleri dilerlerse kendileri yerine getirebilmelidir (Mill, 2017, s. 135).

20. yüzyılın başlarında çoğulcu düşünceden etkilenen Arthur Bentley (1908), grup etkileşimlerinin toplumsal kontrol ve denge sağlayabileceği düşüncesini ortaya atılmıştır. Ona göre sivil toplum örgütleri; grup beklentilerini ortak noktada buluşturabilme ve toplumu gözlemleme yetenekleri sayesinde politik yaşamın temel hammadde haline gelmişlerdir (Bentley, 1908, s. 204).

3. Egemenliğin Paylaşımı ve Çağdaş Çoğulculuğun Doğuşu

İkinci Dünya Savaşı sonrası Batı toplumlarında 'Refah Devleti'nin kurumsallaşması ile birlikte, devletin işlevlerinde de hızlı artış yaşandı. 'Refah Devleti' uygulamalarının temelinde, Keynesyen ekonomi politikalar vardı. Keynes'e göre Neo-Klasik kuramın kabul ettiği şekliyle piyasaının kendiliğinden tam istihdama ulaşması mümkün değildi. Tam istihdama ulaşılabilmesi için kamu sektörünün büyütülmesi ve istihdamın artırılması gerekiyordu (Savaş, 1999, s.755-6). Bu bakış açısıyla, 'uzmanlaşmış' devletin müdahalede bulunmadığı neredeyse hiçbir yaşam alanı kalmadı. Marksistlere göre devletin kitleleri bu denli kuşatmasının nedeni, egemen sınıfların sırtından işgücünün yeniden üretim maliyetlerini alarak, bizzat kendisinin üstlenmesiydi (Rosanvallon, 2004, s.142).

Devletin tüm müdahalelerine rağmen kapitalizmin yaşadığı krizleri bir türlü önleyememesi ve kitlelerin beklentilerini karşılayamaması bir takım toplumsal tepkilerin yaşanmasına neden oldu. Bu tepkiler cinsiyet ayrımcılığı, çevre ve doğa soruları gibi çeşitli kalkışma ve mücadelelerle ortaya çıkıyordu. Nasıl ki merkezleşmeye karşı halk kitlelerin tepkileri demokrasinin gelişimine yol açmışsa şimdi de yurttaşların, aile veya devlet tarafından temsil edilmeyen ortak çıkarlarının alanı olan sivil toplum içerisinde filizlenen ve tüm toplumu kuşatan kalkışma ve mücadeleler, egemen ve kutsal/dokunulmaz devlete karşı çoğulculuğun doğuşu ile sonuçlanacaktı (Erdoğan, 2005, s.668).

Geleneksel çoğulcu düşünürler bu dönemde kendi savlarını geliştirmek için pek çok yöntemi ve düşünsel kaynağı bir arada kullandılar. Bunlar arasında olguculuk, davranışçılık ve işlevselcilik vardı. Savaş sonrası bir kısım çoğulcu düşünür, 1930'larda Viyana Çevresi diye adlandırılan ve Moritz Schlick, Rudolph Carnap ve Otto Neurath gibi bir grup filozof tarafından yayılan 'mantıksal pozitivizmden' etkilenmiştir (Carnap, 1956). Mantıksal pozitivistler, tüm ifadelerin kapsamlı bir şekilde üç türe ayrılacağına inanıyorlardı: Tanım gereği doğru olan ifadeler, gerçek dünya gözlemi ile ampirik olarak doğrulanabilir ifadeler ve son olarak ne tanımlı ne de ampirik olarak doğrulanabilir olan 'anlamsız' ifadeler. Çoğulcular bu ifadelerden ikincisini benimsediler ve politika hakkında analiz ve ampirik gözlem yoluyla nicel biçimde sınanabilen yasalara ulaşabileceklerini kabul ettiler. Bu düşünsel seçim, insanların nesnel davranış kalıpları oluşturarak hareket ettikleri varsayımının da kabulüydü. Harold Lasswell bu eğilimi politika bilimine uyarlayarak, 'kim, neyi, ne zaman, nasıl alır?' şeklinde formüle etmiştir (Lasswell, 1966).

Olguculuğun ve davranışçı yaklaşımın çoğulcu araştırmalar üzerindeki etkisi, Robert Dahl'ın düşüncelerinde de görülebilir. Dahl, iki yaklaşımı belirli ölçüde birbiriyle kaynaştırmaya çalışmıştır. Dahl'a (1993) göre özgürlük, eşitlik ve katılımcılık değerlerini içselleştirebilen modern demokrasi zorunlu olarak temsildir. Temsili demokrasi ise kaçınılmaz olarak küçük bir azınlığın çoğunluğu yönetmesi anlamına gelir. İdeal yönetim tarzı ise tüm yurttaşların egemenliği olan demokrasiden de küçük bir azınlığın egemenliği olan oligarşiden de farklıdır. Dahl'ın (1971) ideal yönetim tarzı, birçok kişinin yönetimi olarak adlandırdığı poliarşidir.

Demokrasi, yurttaşların kendi tercihlerini belirleyebildiği, bu tercihleri çeşitli eylemler aracılığıyla duyurabildiği, hükümetlerin farklılaşmış tercihlere karşı eşit mesafede bulunduğu bir süreçtir. Demokrasi, kurucu öğeler olan bireyleri, kurumları ve ilgili tarafları toplumsal iktidarı paylaşmaya zorlar (Brown, 2010, s.61). Amerikan hükümet sistemi incelemesinde Dahl, bireyler ya da taraflar ya da her ikisi arasındaki sürekli politik rekabetin demokrasiyi diktatörlükten ayıran toplumsal kontrol mekanizmasını yarattığı kanısındadır (Dahl, 1971, s.3). Bu mekanizma, bireyler ve tarafların tercihlerinin liderler tarafından dikkate alınmasını sağlamakta ve bu yolla da azınlıkların hem sayısını hem de çeşitliliğini de artırarak politik eşitliği pekiştirilebilmektedir. Dahl'a göre poliarsi, ne salt çoğunluğu ne de birleşmiş azınlığı ifade eder. Poliarsi; rahatça birbirleriyle rekabet edebilen 'azınlıklar' sistemidir (Krouse, 1982, s.443).

Çoğulculuğu etkileyen diğer bir düşünsel kaynak ise bireyciliktir. Bireyciler devlet, sınıf, beyaz yakalı, Afro-Amerikan gibi insan kolektivitelerini adlandırmak için kullanılan kategorilerin son tahlilde bireylerden oluşan birliktelikler olduğunu savunmaktadırlar. Dolayısıyla onlar için asıl olan bireyin kendisidir. Bireyler kolektifler içerisindeki seçimlerini kendi özgür iradeleriyle gerçekleştirmektedirler. Hiçbir seçim diğerinden üstün değildir. Benzer şekilde hiçbir düşünce, inanç veya ideoloji de diğerinden üstün değildir. Heywood'un değişimi nötrdür (Heywood, 2007, s.59). Bu bakımdan toplumsal yaşama ilişkin algısal ve bilişsel yetersizliklerden veya meta fetişizminin yapısal sonuçlarından kaynaklanan Marksist 'yanlış bilinç' kavramı gerçekçi bulunmaz (Callinicos, 1989, s.131, Eagleton, 2011, s.121).

Kolektivitenin nesnel çıkarları yoktur, kolektivite içerisindeki bireylerin ayrı ayrı çıkarları vardır. Bu çıkar ve beklentiler tekçil değil, çoğulcudur. Yeni Çoğulcu yaklaşımı derinden etkileyen ve James Buchanan'ın öncülerinden olduğu Virginia Kamu Tercih Ekonomisi Okulu savlarına göre, politik alanda ekonomik rasyonellik ilkeleri geçerlidir. Şöyle ki, bireyler nasıl piyasada alıcı ve satıcı olarak faydalarını azami düzeye çıkartmaya çalışıyorlarsa, aynı kişiler politik ortamda oy verici ve alıcıları olarak eşyanın tabiatı gereği faydalarını azami düzeye çıkartmak için akılcı hareket tarzları geliştireceklerdir (Buchanan ve Tullock, 1962).

1950'li yıllarda çoğulculuk, Amerika Birleşik Devletleri'nde oldukça popüler olan işlevselcilikten özellikle Talcott Parsons düşüncelerinden de etkilenmişlerdir. En basit anlatımıyla işlevselcilik, toplumsal olayların yararlı sonuçlara sahip olduğu varsaymaktadır. Parsons'ın işlevselciliğe 'yapı' kavramını dahil etmesi sonrasında toplumu, kendi üyelerinin üstünde ve ötesinde kendine ait bir devinime sahip varlık olduğu algısı güçlenmiştir (Slattery, 2003, s.376).

Sosyolojik işlevsellik iki tema ile ilişkilidir: Birincisi, toplumların giderek daha karmaşıklaştığını ve farklılaştığını, ikincisi ise farklılaşmasının kaçınılmaz sonucu olarak liberal demokratik devletlerin modernleşeceği varsayımıdır. Toplumsal düzen ve istikrar, her biri ayrı ayrı uzmanlaşmış işlevlere sahip istikrarlı çoğulcu yapılar tarafından sağlanmaktadır. Toplumun bütünleşmesine hizmet eden her öge gereklidir; toplumsal düzen de toplumun üyeleri arasında normatif bir düşünce birliği ile sağlanmaktadır. Toplumsal hareketliliğin yarattığı dengesizliğe karşı güç sisteminin örgütlenmesinin odağında ise devlet vardır (Parsons, 2005, s.523).

Çoğulcu düşünürlerin bazıları, işlevselciliğin toplumsal bütünleşme ve istikrar savlarını kabul etmekle birlikte, çoğulculuğun kendi argümanları toplumların bütünleşik öğelerinin görece kalıcı ve kararlı olduğunu kabul etmemektedir. Tersine toplumlar değişim ve çatışmalara neden olan çeşitlilikle karakterize edilirler. Bu nedenledir ki, belirli toplumsal kurumlar olmadan toplumsal parçalanma bütünleşme kadar olasıdır. Çıkar çatışmaları ve iktidar mücadeleleri toplumların temel nitelikleri arasında yer almaktadır. Bu çatışma ve mücadeleler; toplumlar karmaşıklaştıkça, iç bölüntüleri derinleşip çeşitlendikçe, daha da kaçınılmaz hale gelmektedir. Çoğulculuk, toplumun çoklu karmaşık yapısı içinde oluşan farklı çıkar ve talepleri politik karar alma süreçlerine aktarılması olanaklı gören bir yaklaşımdır (Köker, 2006, s.199-210). Bu bağlamda bireylerin çıkarlarını görmemezlikten gelen veya pek dikkate almayan işlevselcilikle çoğulculuk kesin olarak ayrılmaktadır.

Miller, 'normatif' çoğulculuk ve 'analitik' çoğulculuk arasında gerekli bir ayrıma gitmiştir (Miller, 1983, s. 735). Normatif çoğulculuk, devletin bireylere ait olduğunu ileri sürer; dolayısıyla, yurttaşların her durumda devlete itaat etmesine karşı, her türlü baskın yükümlülüğü reddeder. Diğer bir anlatımla, iktidar yapısı hiyerarşik olmayıp birbiriyle sürekli pazarlık halindeki yarışmacı gruplardan oluşan bir bütündür. Devletin iktidar merkezi olarak görevi, çeşitli yarışmacı gruplar arasındaki uzlaştırıcı rolüdür. Analitik çoğulculuk ise çağdaş devletlerdeki politik eylemin yapısı ve tabii olduğu etki örüntüleri ile ilgili bir kuramdır. Rekabetçi partiler sisteminin çoğulcu demokrasilerin ayırt edici özelliği olması gibi, farklı çıkar gruplarının iktidar için nasıl birbirleriyle yarıştıklarını sergilemeye çalışır (Russell, 1987, s.170). Her birey, grup ya da kesimin kendi meşru çıkarlarını güvence altına alabilmesi için politik gücün dağılması/ yayılması gereklidir. Politik gücün dağılmış/ yayılmış olması gerçekte hiçbir politik gücün bütüne hakim olamayacağı anlamına gelir (Miller, 1983, s.735). Birey ve grupların özgürlüğü ancak gruplar arası rekabete dayalı bir siyasal sistem oluşturmakla korunabilecektir (Halebsky,1976, s.185). Politika, bireylerin ve grupların ortak çıkarlarını en yüksek düzeye getirmeyi amaçlayan bir süreçtir (Held,1996, s.201).

Temsili kurumlar, gerçek liberal demokrasinin varlığı için yeterli koşul değilse de gerekli bir koşuldur. Bireylerin ve partilerin özgür seçimlere katılabilmeleri, ifade özgürlüğü, toplanma ve diğer politik hakları kullanabilmeleri yasal olarak garanti altına alınmalıdır. Poliarşik kültürde yurttaşlar, kendilerini etkileyen kararlara katılmak konusunda ısrar etmektedirler. Bilgilendirilmiş karar verme; kamuoyunu göz ardı eden veya yerleşik demokratik uygulamaları ihlal eden bir hükümetten vazgeçme seçeneğini de içermektedir. Raymond Aron (2011) gibi politika bilimciler ise politikanın özünün kararların toplum tarafından değil, toplum için alınması olduğunu vurgulayarak yurttaş duyarlılığı ve bilinçli seçim yapma konusunda eleştiriler geliştirmişlerdir. Yurttaşların politik yetkinliğine ilişkin eleştirilere karşı, Anthony Downs seçmenlerin davranışlarını inceleyerek bireylerin kişisel çıkarları doğrultusunda hareket ettiklerini ve politik iktidarları sergiledikleri performansa göre değerlendirdiklerini belirtmiştir. Şu durumda, politik partilerin ideolojileri kadar seçmenlerin tutum ve davranışları da politik iktidarın belirlenmesinde rol oynamaktadır (Downs,1957, s.28).

4. Toplumsal Değişim ve Yeni Çoğulculuk

Devletin yetki alanlarını genişleterek toplumun her alanına müdahale etmesi, özellikle liberalizm gibi bireyci düşünceler açısından kabul edilemezdir. Liberalizm ve benzeri düşüncelerin devletin müdahale ve yetki alanlarını sınırlandırmak için verdiği mücadeleler, sonuç olarak çoğulcu düşüncüyü desteklemiştir.

Liberalizm devletin adalet, savunma ve hukuk düzenini sağlama yükümlülüğü dışında, toplumsal yaşama müdahalesine karşıdır. Çünkü böylesi müdahaleler, bireysel özgürlükleri tehlikeye sokabileceği gibi liberalizm düşmanı olan totaliter rejimlerin doğuşuna da yol açabilir. Bu nedenledir ki liberalizm için en büyük tehdit devletin varlığıdır (Aktan, 1994). Liberalizm gibi bireyci düşünceler ile çoğulculuk arasındaki temel ayrım, bireycilerin bireysel düzeyde hak ve özgürlüklerin gelişimine önem vermelerine karşın çoğulcuların toplum içerisindeki devlet benzeri farklı egemenlik alanlarının mevcudiyetini kabul ederek, onların varoluş alanlarını geliştirmek için mücadele etmeleridir. Bu bağlamda sivil toplum örgütlerinin gelişimini; onların hak ve özgürlük alanlarını genişletme çabalarını, yerelleşme, yerinde yönetim gibi eğilimleri özellikle vurgulamak gereklidir. Diğer taraftan çoğulculuk, tüm kötülüklerin anası olarak devleti gören anarşizm (Bakunin, 2000,s.58) gibi onun ortadan kaldırılmasından yana değildir. Toplumsal refahın geliştirilmesi için devlet, egemenliği sivil toplum örgütleri ile paylaşmalı ve aynı zamanda işbirliğini de geliştirmelidir; ancak bu yolla toplumun beklentileri karşılanabilir.

Yeni Çoğulculuğun gelişimi ya da ikinci dalga, 1950’li yıllarda Amerika politik düşüncesinde derin etkilerde bulunan C. Wright Mills’in savlarına tepki olarak doğmuştur. Mills’e (1956) göre, güç seçkinleri modern toplumun üç büyük mecrasındaki egemen kişilerden oluşmaktadır: Bu mecralar ekonomi, devlet/hükümet ve ordudur. Bu üç kurumsal mecra, insanlık tarihinde daha önce hiç görülmemiş ölçüde merkezileşmiş ve eşitsizlik aracına dönüşmüştür. Bu iktidar hiyerarşileri, modern toplumları anlamanın anahtarıdır. Yönetenler, bu büyük hiyerarşik oluşum içerisinde küçük, ancak seçkin bir azınlığı oluşturmaktadırlar (Mills,1974).

1960’ların sonlarında, neredeyse her liberal demokraside görünüşteki canlı ekonomik büyüme ve politik istikrarın arka planında beklenmedik bir şekilde politik ve toplumsal krizler ortaya çıktı. ABD’nin Vietnam’a müdahalesi büyük bir protesto hareketlerini başlattı. Mayıs 1968 Paris’teki ‘olaylar’, yaygın öğrenci protestoları, fabrika işgallerini tetiklediğinden Fransadaki çalışma yaşamı günlerce durdu. Mikro-milliyetçi hareketler, özellikle Kuzey İrlanda ve İspanya’nın Bask bölgesinde silahlı mücadeleye dönüştü. 1980’lerde Batı Avrupa ülkelerinde kitlesel işsizlik özellikle İngiltere’de 1981 ve 1985’te şehir ayaklanmalarına, Fransada aşırı sağcı ve ırkçı bir parti olan Ulusal Cephe’nin desteğinin artmasına neden oldu. Bu gelgitler ortasında ekolojik hareketten, cinsel özgürlüğe geniş bir yelpazede çok farklı taleplerde bulunan bireyler ve toplumsal gruplar seslerini duyurmaya çalışıyordu. Tüm bunlar dünyanın her yerinde çağdaş politik kültür üzerinde kalıcı izler bıraktı.

1960’ların başında çoğulcu siyaset bilimi tarafından oluşturulan ‘istikrarlı demokrasi’ imgesi kayboldu. ‘Refah Devleti’ olarak nitelendirilen ve Keynesyen ekonomi politikalar sayesinde

bireylere ve ailelere asgari gelir güvencesi veren, onlara toplumsal güvenlik sağlayan ve bu sayede kendi halklarına görece istikrarlı bir ortam hazırlayan yeniden bölüşümcü uygulamalar (Şenkal, 2005, s.276) kötüleşen ekonomik performans ve stagflasyon içerisinde sürekli geriledi. Liberal demokrasilerin, toplumun tüm kesimlerine vadettiği ekonomik ve toplumsal özgürlüklerle donatılmış yurttaşlık, özellikle muhafazakarlar ve sol tarafından şiddetle eleştirildi.

Yeni Çoğulcu tepki, muhafazakar sağın ve geleneksel sosyalizmin ilgisiz kaldığı, modernizmin ileri sanayi toplumlarında yarattığı sorunlar üzerinden gelişti. Düşünsel rakiplerinden farklı olarak Yeni Çoğulcular, var olan toplumsal yapının sorunlarına ve eksikliklerine özellikle de modern devletin işlevlerine odaklanan, modern toplumun karmaşıklığı karşısında gerçek toplumsal taleplere duyarlı çözümler önerdiler (Turner, 2007).

Yeni Çoğulculuğun entelektüel kökenleri, dört kaynaktan beslenmektedir. Birincisi klasik ekonominin dışında yeni ekonomi anlayışıdır. İkincisi, birincisi ile yakında ilişkili olarak mevcut ekonomik sistemlerin toplu karar alma konusunda getirdiği sınırlamalara işaret eden politika anlayışıdır. Üçüncüsü, II. Dünya Savaşı sonrası sistem düşüncesinden etkilenen sosyoloji kuramı ve dördüncüsü de sosyal bilimlerin çeşitli alanlarda 'politika analizi' etiketi altında yöneldikleri gruplandırma uygulamalarıdır.

4.1. Yeni Ekonomi Anlayışı

Ana-akım Neo-Klasik ekonomi anlayışı, piyasayı temel alan matematiksel ifadelerle geliştirdiği yönetimini kullanmasıyla sosyal bilimlerin geri kalanından ayrılmaktadır. Bu gelenek, arz ve talep analizi gibi geleneksel araçların kullanılmasını reddeden Avusturya Okulu tarafından eleştirilmiştir. Avusturya Okulu; Smith, Ricardo ve Malthus'un tümdengelimci yöntemlerine karşı çıkıyor ve liberalizm şiarı *laissez faire*'den de pek hoşlanmıyordu. Onlara göre politikadan, geleneklerden ve yasal sistemden ayrı olarak ekonominin bilimsel yasaları olamazdı. Avusturya Okulu temsilcilerinden Carl Menger'in (1963) ekonomiye getirdiği yenilik, malların değerinin maliyetlerin bir fonksiyonu olarak değil, tüketicilerin öznel değerlendirmeleri sonucu oluştuğunu ileri sürmesiydi. Böylece piyasada bireylerin değerlendirmeleri ile oluşan çoğulcu tercihler yumağı, toplumsal değerlerin oluşumunun barometresi haline geliyordu.

Avusturya Okulu'na göre pazar, tüm ekonomik faaliyetler için temel metafor olmayı sürdürmektedir. Ne var ki ana-akım ekonomik kuramın ele almadığı iki alan, Avusturya Okulu için çalışma konusu haline getirilmiştir. Bunlar çağdaş büyük şirketler ile yeni işlevleriyle genişlemiş, her alanda uzmanlaşmış devletlerdir. Ana-akım iktisadın mükemmel ve tam bilgili rasyonel ekonomik insanı – *homo economicus*'a karşı Herbert A. Simon, karar vericilerin verili bir anda tam ve eksiksiz bilgiye sahip olmadığı 'sınırlı rasyonellik' durumu içerisinde karar verdiklerini iddia eder: 'İnsan zihninin karmaşık problemleri formüle etme ve çözüme kapasitesi, gerçek dünyada nesnel olarak rasyonel davranışla çözümü gereken sorunların boyutuna kıyasla çok küçüktür' (Simon, 1957, s.198 aktaran: Barros, 2010, s.459).

John Galbraith büyük şirketlerin başarısını, pazarı denetim yetenekleri ile ilişkilendirmiştir. Pazarı denetleyebilmek için tüketici davranışlarının çok iyi bilinmesi gereklidir. Galbraith, *The New Industrial State* de bu konuya şöyle bir açıklama getirir: ‘... Aç bir kişi, son dolarını yemek dışında kullanmaya ikna edilemez. Ama iyi beslenmiş, iyi giyimli, iyi bir barınağa sahip ve bakımlı bir kişi, elektrikli tıraş makinesi ile elektrikli dış fırçası arasında seçim yapma konusunda ikna edilebilir. Fiyat ve maliyetler yanında tüketici talebi, yönetimin konusu haline gelmiştir’(Galbraith,1969, s.6). Böylece büyük şirketler reklâm yoluyla istedikleri ürün için ‘ihtiyaç’ yaratabilmekte ve tüketici seçimini kısıtlayabilmektedirler.

Galbraith göre, teknolojik gelişmenin gerektirdiği büyük araştırma ve geliştirme harcamaları nedeniyle ekonominin en dinamik ve teknolojik açıdan önemli sektörleri dev şirketler tarafından denetlenmektedir. Geleneksel ekonominin serbest girişimcisinin kurumsal yetenek ve uzmanlık gerektiren bu alanlarda tutunması mümkün değildir. Dev şirketlerin başını çektiği teknolojik gelişmeler için sürdürülecek devlet desteği, büyük kurumsal başarısızlıklara karşı bir supap vazifesi görmektedir (Galbraith,1969). Devlet desteği, teknolojik araştırmaların büyük bir oranı karşılar, az gelişmiş ülkelerde pazarlar açar ve toplam talep seviyelerini yönetmenin yanı sıra, yatırım iklimini düzenler, enflasyonu kontrol eder ve diğer ülkelerle ticaret koşullarını iyileştirebilir. Bu ve benzeri nedenlerle, Yeni Çoğulcular, devletin ekonomideki rolünün altını çizirken, ‘kamu sektörü’ ve ‘özel sektör’ ayrımını gerekli görmezler.

4.2. Yeni Politika Anlayışı

Klasik Çoğulcular, politik ve ekonomik seçkinlerin yapısal etkisini değerlendirmede yetersiz kaldıkları için bir yandan seçkin kuramcıları, bir yandan da Marksistler tarafından eleştiriye uğramışlardır. Yeni Çoğulcular bu eleştirilerin bir kısmına katılırlar. Seçilmiş hükümetlerin ve dolayısıyla yurttaşların demokratik süreç yoluyla ifade edebilecekleri toplumsal tercihlerin, ekonomik güçler tarafından belirlenmesini de sınırlı ölçüde kabul ederler. Bu bağlamda özellikle kurumsal temelli karar mekanizmaları ile devletin kaynak ve değerlerin dağıtıcısı olarak işleyişi arasındaki ilişkiyi irdeleyen Charles Lindblom’un çalışmaları önem taşımaktadır. Lindblom’a göre gerçek dünyada yönetici ve bürokratlar, kararlarını oluştururken rasyonel ilişkiler çalışmıyor ya da eksik çalışıyor. Öncelikle toplumsal çeşitlilik nedeniyle hedeflerin seçimi ve o hedeflerin seçimlerinde kullanılan değer ölçütlerini tanımlamak oldukça zordur. Kamu politikalarını oluştururken, Fransız antropolog Claude Lévi-Strauss’un tanımlandığı şekliyle yeni ve yaratıcı düşünceler geliştirmek yerine, ‘denenmiş kullanma’ anlamına gelen *brikolaj* (Lévi-Strauss,1966) mantığı içerisine hareket edilerek, halihazırda kullanılmış değerleri ödünç almayı tercih ederler.

Bütçeyi dengelemek mi daha önemlidir yoksa eğitim gereksinimlerini karşılamak mı? Trafik sıkışıklıklarını önlemek için akaryakıt zammına gitmek kabul görür mü? Böylesi soruların yanıtlarını kolayca vermek mümkün değildir. Bir hedef konusunda toplumsal uzlaşa sağlanması halinde bile sorunlar sona ermiyor. Bu kez de o hedefe nasıl ulaşılacağı, yeni bir sorun olarak karşımıza çıkabilir. Örneğin yine trafik örneğinden hareket edecek olursak; sıkışıklığı önlemek bir

hedef olarak genel kabul görse de sorun yeni yollar yaparak mı yoksa toplu taşıma sistemine ağırlık verilerek mi çözümlenmelidir? Toplumdaki farklı kesimlerin beklentileri doğrultusunda çok farklı öneriler geliştirebileceği birçok politik seçenekle karşı karşıyayız. Bir hedefe ulaşmak amacıyla bir politika seçimi yapıldığı durumlarda ise yapılan seçimin toplumsal desteğinin sağlanması ayrı bir gereklilik olarak ortaya çıkacaktır. Parlamentodaki siyasetçi, sokaktaki yurttaş, üniversitedeki bilim insanları, atanan bürokratlar konu ile ilgili farklı yaklaşımlar sergileyebilecektir. Son olarak toplumsal alanın ürettiği o denli çok sorun ve o denli çok çözüm önerileri olacaktır ki bunları derlemek, değerlendirmek ve sonuca bağlamak, en gelişmiş sistemler açısından bile hem zaman ve hem de maliyet açısından büyük külfetler getirecektir (Lindblom, 1959, s.79-88).

Yeni Çoğulculuk, sivil topluma önem veren düşüncelerle de paralellik arz etmektedir. 1970'li yıllarda gerek kapitalist ve gerekse sosyalist ülkelerde devlet modellerine ilişkin yaşanan ciddi sorgulamalar sonucunda yeni arayışların ortaya çıkması sivil toplumu önemli bir alan haline getirmiştir (Erdoğan, 2005, s.23). Bu tartışmalar kapitalist ülkelerde 'Refah Devleti'ne alternatif, piyasayı dışlamayan yeni düzenlemeler için sosyalist dünyada ise piyasa sosyalizmi tartışmaları üzerinden yürütülmüştür (Oilman, 1998, s.17-9).

Sivil toplum, çoğulcu anlamda bireysel hak ve özgürlüklerin dönüşümü için birey-toplum-devlet ilişkilerinin yeniden tanımlanması anlamına geliyordu. Küreselleşme olgusu kavramsal dönüşüm sürecini desteklemiştir. Gün geçtikçe, toplumlar karmaşıklaşıp toplumsal ihtiyaçlar da çeşitlendikçe, tüm ülke için ortaya konulan genel politikalar yerel gereksinimlere yanıt vermemeye başlamıştır. Bu gerçeklik, gücün merkezi devlet yönetiminden yerel yönetimlere ve sivil topluma kayışını hem desteklemekte hem de kolaylaştırmaktadır. Birtakım uluslar üstü örgütlenmeler de devletin egemenliğini sınırlandırmaktadır. Sonuç olarak kamusalın yerini, tedricen sivil toplum ve bireysel özgürlük alanları işgal etmektedir (Eryılmaz, 2004, s. 79-80).

4.3. Sistem Odaklı Toplum

İkinci Dünya Savaşı sonrası ana-akım politika bilimi bireysel seçimler sonucunda toplumsal kararların oluşumunu değerlendirirken davranışçı tarzda bir gelişim göstermiştir. Benzer şekilde ana-akım ekonomi bilimi ise bireyci yaklaşıma yönelmiştir. Bireysel yaklaşımın temel alındığı bu iki bilim yanında Talcott Parsons'un öncülük ettiği sosyoloji kuramı, toplumları bir sistem olarak ele almaya yönelmiştir. Talcott Parsons'a göre tüm sistemler istikrarlı bir denge durumuna ulaşmak için uyarı ve etkileri soğurmaktadır. Diğer bir anlatımla sistemler, farklı ilgi alanları ve davranış kalıpları içerisindeki çeşitli aktörler tarafından meşru olarak algılanmak için uzmanlaşmışlardır. Sistemler bu yetenekleri sayesinde, toplumsal koşulların artan karmaşıklığının yarattığı kötücül etkileri azaltmanın, güvenilir yollarını geliştirebilmektedirler (Luhmann,1979, s.7).

Davranışçı kuramı, politik sistemler içerisinde ele alan David Easton'a göre toplumdaki maddi ve manevi değerler iktidar aracılığıyla dağıtılmaktadır (Özkan, 2007, s.14). Politika, değerlerin dağıtılması sürecinde çeşitli çıkar gruplarının iktidarı ele geçirmek veya etkileyip yönlendirebilmek amacıyla giriştikleri mücadeleler olarak algılanmaktadır. Çatışmacı mücadeleler içerisinde bulunan

farklı çıkar grupları çağdaş devlet aygıtını hedef alan bir pazarlık mekanizması oluştururlar. Birbiri ile çatışan ve yarışan toplumsal grupların talepleri karşılanabildiği ölçüde politik sistem istikrar kazanır. Diğer bir anlatımla Easton'a göre politika, toplumsal taleplerin örgütlü bir şekilde dile getirilerek karşılanması süreci; çatışma-uzlaşma dinamiğidir (Kapani,2004, s.24-32). Politik toplum içerisinde muhalefetin varlığı, düzenin meşruluğunun en önemli kaynağıdır.

Modernleşme, toplum ve devlet sistemlerinde farklılaşmayı artırmaktır. Sınaileşme, karar vericilerin başa çıkması gereken teknik, ekonomik ve toplumsal ortamların karmaşıklığı anlamına gelmektedir. Üstelik post-modernistlerin aksine Anthony Giddens'e (2004) göre bu farklılaşma süreklilik arz etmektedir. Farklılaşmaya başarılı bir şekilde karşılık verilirse, çevresel değişikliklerle de başa çıkılabilir. Hiç kuşku yok ki kamu ve özel kuruluşlarda yönetim sistemlerinin karmaşıklığındaki artış, insanların bilgi üretecek ve bilgiyi kullanacak şekilde örgütlenmesini gerektiren modernleşme için kritik öneme sahiptir.

Toplumu çok statik bir şekilde betimlediği ve 'dengedeki' bir toplumun nasıl değişebileceğine ilişkin bir açıklama getirmediği için Parsons'ın sosyolojisi muhafazakâr olarak yorumlanmıştır. Bununla birlikte, Daniel Bell gelişmiş endüstriyel toplumlarda modernleşmeye odaklanırken, organizmaların yeni çevresel koşullara uyum sağlama yeteneğini temel alan değişimi açıklayabilecek bir seçenek geliştirmiştir. Bell'e (1976) göre yeni dönemin başat belirleyicisi teknolojidir. Teknolojinin yadsınamaz gücü sayesinde ki toplumsal bütün içerisindeki tüm özel ve kamusal alanlar yeniden biçimlenmektedir (Bell, 1976, s.488). Benzer şekilde, örgüt kuramcısı Amitai Etzioni, teknokratların karmaşık politika planlamasını karşısına, iyi bilgilendirilmiş kamuoyunu koyarak, 'aktif toplum' kavramı ile modernleşme başlığı altında yaşanan değişimi açıklamaya girişmiştir. Etzioni'ye (1993) göre, 1960'lardaki radikalleşme birçok ahlaki gelenek, toplumsal değer ve kurumun reddedilmesine neden olmuştur. Bu süreçte özel çıkar gruplarının politik hakimiyeti, kamu yararı ve yükümlülük duygusunu zayıflatmıştır. Üstelik yaratılan erozyonun oluşturduğu boşlukları dolduracak yeni bir 'kamu yararı' kavramı oluşturulamamıştır. Bu boşlukları ortadan kaldırmak için yerel ve ulusal düzeyde yeni topluluklar oluşturmak gereklidir. Etzioni, sosyal bütünlüğü sağlamak için otoriter devletin denetiminden kaçınmak gerektiğini savunurken, sivil sorumlulukların geliştirilmesi için yeni strateji önermektedir (Etzioni, 1993, s.323).

4.4. Politize Olmuş Toplum

Çağdaş toplum biliminin ayırt edici özelliklerinden biri, sosyal politika, eğitim araştırmaları, makro-ekonomik yönetim gibi alanları doğrudan 'politika ile ilgili' görmeye başlamasıdır. Bu bağlamda, özellikle 1990'lı yıllardan sonra kendini iyice hissettirmeye başlayan geleneksel temsil kurumlarının yetersizliği ve siyaset dışı/edilgen yurttaş tanımlarının geçersizliği, yeni kuramsal arayışları da beraberinde getirmiştir. Çoğulcu yaklaşım, Batı tipi demokrasi sınırları içerisinde kalarak, katılımcılığın nasıl artırılabilceği sorusuna olumlu bir açılım getirebileceği iddiasında bulunmuştur. Toplum ve davranış bilimleri önceki dönemlerden daha yoğun bir şekilde, kamu politikası ve toplumsal kalkınma ile ilgilenmeye başlamıştır.

Ekonomi, politika bilimi ve sosyolojideki bu yeni eğilim ile Yeni Çoğulcu düşüncenin bağlantısı, örgüt kuramı ile kurulmuştur. Kamu sektörü bağlamında örgüt kuramı modern topluma çoğulcu bir açıklama getirmiştir. Örneğin, klasik siyaset biliminde hakim çoğulcu düşünce, parti rekabeti ve çıkar grupları aracılığıyla yurttaşların sistem üzerindeki denetimini kabul ederken, Yeni Çoğulcular seçimlerin popülaritesi ve kamuoyu tepkilerini rasyonellik kavramı üzerinden gündeme getirmiştir. Ekonomi alanında kâr/fayda maksimizasyonu, rekabet edebilirlik ve piyasa güçleri kavramları ile açıklamalar türetilirken, Yeni Çoğulcular fiyatlandırma stratejileri, satış maksimizasyonu gibi alanları da ele alarak onların kamu yönetimi için de geçerli olduğunu ilân etmişlerdir. Bu nedenle özel ve kamu sektörleri arasındaki etkinlik ve verimlilik kıyaslamaları gittikçe önemli hale gelmiştir.

Çoğulcular, her ne kadar hükümet prosedürlerini tanımlamak için rasyonel, kapsamlı karar verme terminolojisini kullanıyor olsalar da, pratikte hiçbir ampirik süreç bu modele yaklaşmamıştır. Yeni Sağ yazarlar, rasyonel kapsamlı planlamaya karşı aynı argümanları kullanarak saldırmışlardır. Çünkü pazar süreci yapısı gereği hem mümkün olduğunca çok sayıda karar alıcıyı bir araya getirmekte hem de herhangi bir toplu karar prosedüründen çok daha iyi sonuç vermektedir. Piyasaları yöneten gizli ve kudretli el, toplumsal refahı kendiliğinden zirveye taşımaktadır. Bu eleştiriler karşısında Yeni Çoğulcular hem teknokratların karar alma biçimlerini hem de kamu politikalarını şekillendiren rasyonellik düşüncesini yeniden değerlendirilmesi gerektiğinin bilincine varmışlardır. Modernleşmenin gereksinimlerini karşılamak ve teknolojik zorlukların üstesinden gelmek için katılım ve hesap verebilirlik gibi geleneksel çoğulcu değerler yanında yeni bir denge kurmanın gerekliliği de vurgulanmaya başlamışlardır. Bürokratikleşme; demokratikleşme ve bireysel özgürlükler için büyük bir tehdittir (Mouzelis, 2003, s. 21-2). Bu bağlamdan hareketle, kolektif karar alma için genişletilmiş bir aygıtın zorunlu olduğu, temsili politikaların karmaşık konularda politika yapıcılara yol göstermede yetersiz kaldığı ve ayrıca rasyonel planlamanın mümkün olmadığı önermeleri çıkarsanmıştır. Yeni Çoğulculara göre büyüyen ve özerk bir toplumsal kategori olarak hareket eden bürokrasi, farklı toplumsal çıkarları uzlaştıran kolektif bir özne olarak hareket etmelidir (Heywood, 2007, s.512-3).

5. Yeni Çoğulcu Bazı Önermeler

Yeni Çoğulculuk, esasen birkaç disiplini kapsayan eklektik düşünceler dizisidir (McLennan, 1995, s.2). Yeni Sağ, Seçkinler Kuramı veya Marksizmden farklı olarak sol-sağ ideolojik spektrumunda kendini herhangi bir konumla ilişkili görmez. Luhmann ve Bell gibi bir kısım Yeni Çoğulcular teknokratik muhafazakâr; Lindblom, Galbraith ve Dahl gibileri ise radikalleştirilmiş liberallerdir. Yeni Çoğulcular liberal demokrasilerde en büyük tehlikeyi, özellikle büyük şirketler gibi bazı güç merkezlerinin yurttaşları kendi istekleri doğrultusunda manipüle edebilme gücüyle ilgili görmektedirler. Çok sayıda alt yönetsel birimin varlığını kabul edilmekle birlikte gelişmiş endüstri devleti, doğrudan yurttaşlar tarafından kontrol edilmemektedir. Yeni Çoğulculara göre her türlü kusur ve başarısızlıklarına rağmen Batı tarzı liberal devlet, modern çağda en ekonomik, en rasyonel ve en gelişmiş yönetsel organizasyon olmaya devam etmektedir (Held, 1994, s.210-1).

Yeni Çoğulcular geleneksel olanlara göre seçimlere, parti rekabetine veya çıkar grubu politikalarına daha az önem vermektedirler. Toplumsal güç; toplumsal sorunları çözebilmek, ekonomik gerginlikleri hafifletebilmek ve kalkınma için gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmek amacıyla hem ekonomik ve hem de politik güç merkezleri arasında bölüşülmüştür. Önermelerinde, sınıf temelli politik bölünmelerin azalacağından, sanayi sonrası toplumların ideolojilerden arınacağından, temsili kurumların devletin işlevleri üzerindeki etkisinin azalacağından ve girişimciliğin öneminden bahsetmektedirler. Devlet, başta ekonomi olmak üzere toplumsal yaşama müdahalelerini sona erdirmeli, çıkar gruplarının birbirleriyle serbestçe yarışmalarına izin verilmelidir (Kazgan, 1997, s.71). Gelişmiş sanayi toplumlarında sınıf temelli politik eylemliliğin öneminin azalmasına katkı sağlayan üç yapısal gelişme yaşanmıştır. Birincisi, sanayi yapısındaki değişimle imalattan hizmet sektörüne kayışın, istihdam edilen işgücünün mesleki bileşimi üzerindeki etkisidir. Özellikle profesyonel ve yönetimsel seviyelerdeki değişim, el emeğine göre çok daha canlıdır. İkincisi, gelişmiş kapitalist toplumlarda sendikaların rolündeki değişimdir. Çok uluslu şirketlerin büyümesi ile sendikaların gücü azalmıştır. Üçüncüsü ise birçok liberal demokraside, sınıf konumları ile politik davranış arasındaki önceden güçlü olan ilintinin tedricen azalmasıdır.

1950'lerde refahın artması ve sınıflar arası farklılıkların giderek azalması vurgusuyla S.M. Lipset (1971) ve Daniel Bell (1962) gibi düşünürler ideolojilerin sona erdiği savını söylemsel düzeyde sıkça dile getirmeye başladılar. Bununla birlikte, Yeni Çoğulcular, eski ideolojik savlar içerisinde belli belirsiz şekillenen bir takım yeni görüşlere de destek vermişlerdir. Bunlar arasında endüstri toplumunun yarattığı çevre sorunlarına karşı çıkan çevre hareketleri, hayvan hakları için mücadeleler, etnik özerklik hareketleri, kadın hakları mücadeleleri yer almaktadır.

5.1. Temsili Kurumların Gerilemesi

Devletin işlevlerinin çeşitlenmesi ve büyümesi, kamu politikalarını denetlemenin bir aracı olarak temsil kurumlarının kapasitesini azaltmıştır. Yasama organları, mevzuatın artan iş hacmiyle ve çoğalan yürütme faaliyetlerini düzenli ve sofistike inceleme gereksinimiyle başa çıkmakta yetersiz kalmaktadır. Kuşkusuz bazı önlemler yasama organının daha etkili çalışmasına yardımcı olabilir. Ne var ki artan iş yükü seçilmiş politikacıların daha çok stratejik önemdeki sorunlar üzerine yoğunlaşmalarına neden olmaktadır. Böylesi koşullar altında ayrıntıların dikkate alınamaması veya algılanamaması, teknik nedenlerle idare üzerinde doğrudan denetimin sağlanamaması gibi somut durumlar kaçınılmaz olmaktadır. Seçim süreci ve rekabetinin rasyonaliten uzak oluşu politik partilerin programlarının birbirine yakınlaşması, karar vericilerin kamuoyunun tepkisi hakkında bilgi edinememeleri, temsili demokrasilerde ciddi sorunlar yaratmaktadır.

Bilgi eksikliğinin üstesinden gelmek amacıyla daha geniş katılımların organize edilmesi gerekir ki, yasama organları bu konularda nadiren aktif rol üstlenmektedirler. Yasama organı, kitle iletişim araçları ve çıkar grupları, genellikle 'gündem' başlığı altında 'geçici' konular üzerine odaklanmaktadır. Bu nedenle Yeni Çoğulcular, gelişmiş sanayi toplumlarında hükümeti

denetleyecek şekilde temsil kurumlarının rollerini ve işlevlerini yeniden gözden geçirmelerinden yanadırlar. Kamu politikalarının üretilmesi ve uygulanması aşamasında merkezi hükümetle yerel yönetimler gibi alt yönetimlerin yetki paylaşımına gitmesi yukarıda değinilen bazı sorunların giderilmesine yardımcı olabilir. Yeni Çoğulcular yasama faaliyetlerinin yeniden yapılandırılmasını ayrıca devletin işlevlerinin çoğalmasıyla ortaya çıkan teknokrat eğilimlerin törpülenmesi açısından da önemli görmekteyirler (Galbraith,1974, s. 244-50).

5.2. Deforme Olmuş Poliarşi

Yeni Çoğulcu düşünürler, modern devleti açıklama girişimlerinde “deforme olmuş poliarşi” kavramını kullanırlar. Bu kavramın çeşitli bileşenleri vardır. Birincisi, liberal demokratik düzenlemelerin getirdiği biçimsel eşitlik varsayımı ile sosyo-ekonomik sistemin doğasında yer alan bariz eşitsizlikler arasındaki ikili yapıdır. Devlet mekanizması, seçim rekabeti içerisindeki partilerin, baskı ve çıkar gruplarının süregelen yarışları ve kitle iletişim araçlarını yönlendirmeleri ile operasyonlarını şekillendirmektedir. İkincisi, bu ikili yapı içerisindeki iş dünyasının etkisidir. Yeni Çoğulculuk, ekonomik sistemin nasıl yönetileceğine ilişkin politikaların şekillenmesinde şirketlerin yoğun etkisi olduğunu varsayar. Deforme olmuş poliarşi modelinin temel sorunu, iş dünyasının ve büyük işletmelerin toplumdaki ayrıcalıklı konumlarının halk kitleleri tarafından anlaşılabilmesi ve onları dengeleyecek karşı güç merkezlerini oluşturmada yetersiz kalmalarıdır. Yeni Çoğulculara göre iş dünyası kendi görüşlerini çeşitli partiler ve meslek kuruluşları aracılığıyla yaygın bir şekilde kamuoyuna dayatmakta ve hükümet politikalarına dahil edilmesini sağlamaktadır. Sendikalar ve diğer çalışan örgütleri liberal korporatist düzen içerisinde entegre olduklarından gerçek bir alternatif oluşturmada ve kitlelere bilinç kazandırmada yetersiz kalmaktadırlar. Yeni Çoğulculara göre siyasal partilerin yetersizlikleri iş dünyasını dengeleyecek çevreci ve benzeri diğer düzensiz toplumsal hareketleri daha da değerli kılmaktadır.

Aminzade’ye (1973)göre, göç, kentli nüfusun artması gibi büyük çaplı yıkıcı toplumsal değişimler bireyleri köklerinden kopartarak suç, intihar ve politik şiddet gibi yapısal davranışlarda hızlı değişimlere, sapkın davranışlara ve yeni toplumsal hareketlere sürüklemektedir. Yeni Çoğulcular için düzen karşıtı hareketlerin, düzeni iyileştirecek şekilde tolere edilebilmesi önemlidir. Kolektif eylemleri salt savaş, işsizlik ya da diğer yaygın hoşnutsuzluklara karşı ortaya çıkan tepkiler olarak değil, aynı zamanda toplumsal hoşnutsuzlukları sağaltmak amacıyla ortaya çıkan örgütsel biçimler olarak da değerlendirmek gereklidir (Aminzade, 1973, s.4-6).

Politika yapımının uzmanlık gerektirmesi, kamu politikalarının uygulanması sırasında gücün uzmanlara aktarılmasına yol açmaktadır. Hükümet programlarında yer alan ve uygulamaya konulan kararlara ilişkin uzmanlık gerektiren alanlarda bürokratik kurallar, sınırlamalar ve denetim getirmek bir takım sıkıntılara yol açabilir. Örneğin vaka bazında hastalarını nasıl tedavi edeceklerine karar veren sağlıkçıların işine politikacıların müdahalesi mümkün değildir veya olmamalıdır. Böylesi durumlarda uzmanların kararları hem politik ve hem de idari tercihlerin önünde yer almaktadır. Kamu politikası yapımında bilgi seçkinleri varlığı önemli yeniliktir.

Yönetim sistemlerinin tasarlanması, planlama – programlama – bütçeleme sistemlerinin analizine yönelik yeni teknikler ve bu tür yönetim inovasyonları kamu politikası yapımında birçok yönünden idari kapasitenin gelişmesine yardımcı olmuştur. Ancak artan uzmanlaşma ve ele alınan sorunların karmaşıklığı, uzman olmayan sıradan vatandaşların bu alanlara nasıl dahil olabilirler konusunu gündeme getirmektedir. Yeni Çoğulcular göre uzmanlaşmış devlette, politikaların taban tarafından bilinmesi ve yönlendirilmesi ise ancak mimar-mühendis odaları, tabipler birliği, barolar gibi meslek kuruluşlarının çabasıyla mümkün hale gelebilir.

Yeni Çoğulcular devletin merkezi faaliyet alanları olan iç – dış güvenlik ve maliye dışındaki işlevlerini, alt yönetimlere devredilmesinden yanadırlar. Bu görüş yerelciliği desteklemektedir. Ne var ki bu durumda da parçalanmış kurumsal kaynak ve çabalarının ortak kamu politikalarını sürdürmek için nasıl seferber edileceği sorunu ile karşılaşmaktadır. Yeni Çoğulcular bu soruna çözüm olarak ağ yönetimini önerirler. Buna göre alt yönetimlerden merkezi yönetime ulaşan hiyerarşik ağlar kamu politikalarının uygulanmasında birbirlerini tamamlayabilir. Yeni Çoğulcular ağ temelli bu ilişkiye ‘güç bağımlılığı’ adını vermektedirler (Dunleavy ve O’leary, 1987, s.271-318).

Yeni Çoğulcular kamu politikalarına itiraz yollarını açan hukuki uygulamaları olumlu bulmakla birlikte, her alanda artan uzmanlaşmalar nedeniyle toplumsal sorunların çözümünde yeterli olmadığını düşünmektedirler. Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde kitlelerin kontrolü açısından yönetsel parçalanma önemlidir. Çünkü gündelik yaşam içerisinde sıradan yurttaşlar çok az politik, toplumsal ve ekonomik konuyu analitik bir şekilde değerlendirilebilir ve sağlıklı kararlar üretilir (Eryılmaz, 2009, s.9). Toplumsal sorunlar hakkındaki sahip olunan bilgilerin çoğu, büyük resmin küçük bir parçasını oluşturmaktadır. Sıradan yurttaşların bu büyük resmi görmeleri ve ona göre değerlendirmelerini yapmalarını beklemek gerçekçi değildir. Her hâlükârda halk kitleleri adına hareket eden, yansız uzmanların sistematik olarak toplumsal araştırma ve sorgulamalara katılması gerekecektir. Toplumsal öğrenmeyi mümkün kılacak böylesi bir düzenek bir yandan seçmen olarak sıradan yurttaşları kamu politikaları ve sonuçları hakkında gerçekçi bilgilendirme hizmeti sağlayacak bir yandan da çeşitli çıkar grupları, politik liderler ve hükümet yetkililerinin toplumsal talepleri değerlendirmek için yararlanabileceği toplumsal bilgi stoku/bankası oluşturacaktır.

Yeni Çoğulcular için bilgi kadar bilginin yönü ve çeşitliliği de önem taşımaktadır. Fayda/maliyet analizi yaparak uygulamaya konulan politika seçenekleri ve eylemlerinin sonuçlarına kısa sürede ulaşmak mümkün olmayabilir. Bu nedenle belirli bir politika seçeneği üzerinde uzlaşmak için aktif olarak toplumsal denemeler yapmak da gerekebilir. Son olarak, kamu politikaları ve uygulamaları konusunda toplumsal bilgi stokundan toplum içerisindeki ilgili tarafların; seçmen olarak sıradan yurttaşların, uzmanların, çıkar gruplarının, meslek kuruluşları ve benzerlerinin eksiksiz bilgilendirildiğini varsaysak bile bu düzeneğin verimliliği, pazarlık gibi etkin mekanizmaların varlığıyla sağlanabilir. Yeni Çoğulcular, ekonomik ve toplumsal araştırmalar için yeni teknokrat politika seçkinleri yaratmak yerine, deforme olmuş poliarsilerde var olan düzenekleri iyileştirerek

interaktif bilgi akışına dayalı pazarlık mekanizmalarının geliştirilmesi taraftarıdır (Lindblom, 1977, s.33-51).

6. Çoğulculuğun Eleştirisi

Raymond Gtettell, devletin gereksiz hale gelebilmesi için üç düzeyin dikkate alınması gerektiği düşüncesindedir. Bunlar birey, toplum ve dünyayı oluşturan devletlerin bir koleksiyonudur (Schmidt, 1998, s.86-87). Birey için devlet neden gereklidir? Devlet hangi toplumsal işlevlere sahiptir ve devletlerin dünya coğrafyasını bölüştüğü bir ortamda devletsiz yaşamak mümkün olabilir mi?

Çoğulculuk eleştirisinin ana kaynağı, devlet ile diğer toplumsal örgütlerin eşit şekilde algılanmasıdır. Devlet, bir örgüt olarak ele alınsa da işlevsel olarak sivil toplum kuruluşlarının yapamadığını yapabilmekte ve toplumda var olan çok çeşitli örgütlerin tümünü kapsayıcı bir düzen sağlamaktadır. Şu durumda devlet, doğası gereği zaten toplumda var olan tüm kurumların birliğini sağlayan egemen bir güçtür. Egemenliğin, toplumsal örgüt ve dernekler arasında bölünmesi demek, düzenleyici-üstün bir gücü ortadan kaldıracaktır. Diğer bir anlatımla egemenliğin yok edilmesi anlamına gelecektir. Sayıları belirsiz örgütlerin gücü o denli artabilecektir ki aralarında yaşanacak herhangi bir anlaşmazlık durumunda onları belirli bir düzen içerisinde bir arada tutabilmek mümkün olmayacaktır. Böylesi bir durum, anarşi ve kaosun kaynağıdır.

Çoğulcuların bir diğer savı ise hukukun devletin üzerinde, onun eylemlerini dizginleyebilecek bir güç olduğudur. Ayrıcalık ve gerçeklik arasındaki mesafe, yasa yapıcının kurumsal kimliğe tahsis ettiği kapasiteyle değerlendirilir (Hirst, 1993, s.21). Aynı hukuksal çerçevede devletin kendisi de kontrol edilebilir. Oysa devletin yasaların kaynağı olması nedeniyle bu sav doğru değildir. Bir diğer yanılsama ise hukuksal açıdan da sivil toplum örgütlerinin devlet ile eşit statüde kabul edilebileceğidir. Yine ekonomik, politik güç ve diğer toplumsal yetkinlikler bağlamında hiçbir zaman statü eşitlemesi mümkün değildir.

Devletler üstü alan için de çoğulcuların anlayışına karşı görüşler geliştirilmiştir. Raymond Gtettell'in devletin nihai olarak son bulması düşüncesinden çıkardığı sonuç devletin dağılmasını veya dış bağımsızlığını önemli ölçüde kaybetmesini gerektirebileceğidir. Gtettell'e göre 'ulusal yaşamın mükemmelliği bireyin itaatini gerektirdiği gibi uluslararası yaşamın mükemmelliği de devletin itaatini gerektirir!' (Schmidt, 1998, s.87). Uluslararası hukuk, devletin iç ve dış boyutlarının iyice detaylandığından bir dünya devleti olasılığını, halihazırda var olan devlet imgesi çerçevesinde belirleme eğilimindedir. Diğer bir anlatımla uluslararası hukuka göre bir devletin yerini ancak başka bir devlet alabilir.

Devletlerin birbirlerinin alanlarına müdahalede istekli oluşları kendi toplumlarını diğerlerine karşı temkinli olmaya çağıran ulusal bilinçlenme çabaları ile iç içe geçmiştir. Dünya genelinde bu eğilim, bir ölçüde uluslararası konferanslar, uluslararası hukuk ve yargının genişlemesi ile denetim altına alınmaya çalışılmaktadır. Ne var ki uluslararası hukuk kapasitesinin genişlemesi,

düşmanlık ve düşmanlık kaynaklarını ortadan kaldıramadığı için dünya genelinde savaş süreklilik arz etmektedir.

Deforme olmuş poliarşiler için Yeni Çoğulcuların önerdikleri iyi örgütlenmiş iç denetim sistemleri, politik karar vericilerin kamu yararına yönelik hedeflere yoğunlaşmaları için gerekli olmakla birlikte yeterli olmayabilir. Bu sistemleri güçlendirmek için dış denetim mekanizmalarına gereksinim duyulmaktadır. Gerçekten de uluslar üstü Birleşmiş Milletler organları veya Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi kurumlar yeterli olmamakla birlikte bazı özel durumlarda etkin bir denetim ajanı işlevi görmektedirler. Diğer bir anlatımla, çeşitli yasa koyucu organların var olduğu küresel alanda, egemen devlet tek yasama merkezi değildir. Devlet hukuku, devlet üstü yasama çabaları altında sürekli sıkışmaktadır (Helfand, 2015, s.5).

Sosyal medyanın gelişmesi ile yaşananların anında paylaşılması, üniversiteler ve araştırma kurumlarının politika analizleri, kamu politikalarının sofistike bir şekilde etkilerinin değerlendirilmesinde, kusur ve skandalların ortaya çıkarılmasında kitle iletişim araçlarının gücünü ve etkinliğini artırmaktadır. Bu sayede yasama organının ve özerk sayıştay, ombudsman gibi kamusal denetim kurumlarının araştırma yeteneklerinde anlamlı artışlar meydana gelmektedir. Yine de kamu politikalarının oluşumu ve uygulanması sırasında teknokrat ve bürokratlar sürece yurttaşları dahil etmemektedirler. Önemli politik kararlar üretilirken konuyu toplumdan gizlemeleri veya bilgi akışını sınırlamaları, bilginin anlamlı bir şekilde toplumun geneline yayılmasını engellemektedir. Yöntemsel olarak yetkilerin çeşitli kurumlar arasında paylaşılmasına rağmen, nihai karar vericiler dışındakiler, genellikle uygulayıcılar olmaktan öte bir değer taşımamaktadırlar. Diğer bir anlatımla, temsili demokraside, Yeni Çoğulcuların deforme olmuş poliarşiyi düzeltmek amacıyla önerdikleri çözüm yolları da yetersiz kalmaktadır.

Genellikle kimin için, ne amaçla, ne kadar kaynak ayrılacağı toplumsal anlaşmazlıkların ana kaynağıdır. Kamu politikalarının oluşumuna katılım prosedürleri, yurttaşların görüşlerinin temsiliyetine dayanır (Heywood, 2015, s.56). Yurttaş görüşlerinin temsiliyeti, yönetim mekanizmalarınca desteklenmeli ve gerekli alanlara zamanında yönlendirilmelidir. Yurttaş görüşlerinin taranması ve derlenmesi genellikle spesifik bir konu üzerinde yoğunlaşarak o konuya ilişkin 'evet' veya 'hayır'/'destekliyorum' veya 'desteklemiyorum' şeklinde iki seçenek arasında tercih yapmaları suretiyle elde edilmektedir. Bu şekilde elde edilen tercih bildirimlerinde, dünya görüşlerinden arınmış, bağlantısı kopmuş, duru yanıtlara ulaşılabilmektedir. Dolayısıyla 'otorite'ye sahip olanlar büyük ölçüde yurttaşların davranışlarını düzenleme ve yönlendirme yetkisine sahip olmayı sürdürmektedirler (Gaus, 2000, s.41).

Bazı kamusal katılım mekanizmaları kötü biçimlenmiş veya gerçekçi olmayan görüşleri elemek üzerine tasarlanmıştır. Genellikle de böylesi eleme kriterleri eleştiriye açık değildir. Bu nedenle katılım mekanizmaları, bilgi derleme ve yönlendirme işlevleri yanında, Yeni Çoğulcuların hiç değinmediği toplumsal eğitim işlevini de üstlenmektedir. Doğru bilgilenme, pazarlık ve denetim mekanizmaları yanında temsili demokrasilerin gelişebilmesi için yeni katılım biçimlerinin geliştirilmesi de önemlidir. Çevre sorunlarının derinleştiği, kadına şiddetin yaygın bir uygulama

bulduğu, hayvan haklarının ihlal edildiği, suç oranlarının ve madde bağımlılığının gün geçtikçe arttığı günümüzde, kamu politikalarının belirlenen hedeflerine sapmadan ulaşabilmesi için artan ölçüde yurttaş-hükümet işbirliğine ve kitle desteğine gereksinimi vardır. Politikaların etkinliği akılcı ve sistematik katılıma bağlıdır.

Yeni Çoğulcu değerlendirmelerde kamu politikalarını merkezindeki devlet ile toplumsal kalkınmanın yararlanıcısı konumundaki yurttaşlar arasında üç olası gerilim kaynağı bulunmaktadır. Bunlar teknolojik bozulma, politik çarpıtma ve kültürel çelişkilerdir. Teknolojik anlamda karmaşık bir ortamda kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasındaki zorluklar, yeni politikalar üretilmesinde yetersizliklere yol açmaktadır. Politik çarpıtma, işsizlik-büyüme-enflasyon seçenekleri arasında bir tercih yapmak zorunda kalan hükümetlerin, çeşitli baskılar altında sarf ettikleri sözlerde fark edilebilir. Yeni Çoğulcu değerlendirmede kültürel krizler, değerler erozyonundan kaynaklanmaktadır. Bu durum, post-materyalist ideolojilerin ortaya çıkmasına, yeni yaşam tarzlarının ve baskı gruplarının gelişmesine yansımaktadır. Yeni Çoğulcuları endişelendiren yeni politik güçlerin varlığı değil, bu hareketlerin moderniteyi topyekûn reddetmeleridir. Politik gerilimler, Yeni Çoğulcuların düşündüğü gibi modern toplumlarda her zaman bir uzlaşılı ile sona ermemektedir. Özellikle yönetimde olanlarla politik rakipleri arasındaki gerilimlerde her zaman bir konsensüs beklemek mümkün değildir. Bu nedenle devlet egemenliğini kullanımı sırasında gerek bilgi akışı ve gerekse yetki paylaşımı gibi Yeni Çoğulcu önerilerin başarı şansı son derece düşüktür. Lowi'nin(1971) değişiyile, politik rakipler arasındaki yarış sırasında, farklı tarafları aynı potada eritmek mümkün değildir (Lowi, 1971, s.53).

Sonuç ve Değerlendirme

Çoğulculuğun kökenleri egemenlik doktrininde devletin tekçi ve mutlakiyetçi konumunun reddedilmesinde bulunabilir. Grupların örgütlenmesi, örgütlerin özerkliği ve çeşitliliği düşünceleri, çoğulculuğun devletin tekçi konumlanışına karşı eleştiriler içerisinde geliştirilmiş ve değer bulmuştur. Herhangi bir toplumda ne kadar çok çeşitlilik varsa demokrasinin gelişimi de o denli mümkün ve gerekli olmaktadır. O kadar ki sivil örgüt ve kurumların gücü arttığı oranda devletin toplumsal kontrolü de mümkün hale gelmektedir. Kurumsal ve toplumsal çoğulculuk bir yandan hakların korunmasına bir yandan da toplumun gelişimine hizmet etmektedir.

Bireyci değerlerden hareketle düşüncelerini geliştirmelerine rağmen çoğulcular, geleneksel toplumsal bağların olmadığı veya ortadan kaybolduğu durumlarda, bireyciliğin tehlikelerinin de farkında olmuşlardır. Çoğulculuk, toplum içerisinde farklı grup ve gruplaşmaların çeşitliliğinin nesnel bir gerçeklik olduğunun kabul eden ve ideal politik bir sistem için çıkar gruplarının dinamiklerini davranışsal tarzda dikkate alıp vurgulayan bir kuramdır. Çoğulculuğun temeli olan çeşitlilik, ister küçük olsun isterse büyük olsun her bir grubun kendi çıkarlarına göre siyasetin bir parçası olduğunu ve diğerleri ile rekabet ettiğini göstermektedir. İdeal demokrasilerde politik gücün yayılmasıyla farklı çıkar grupları, kendi taleplerini karşılamak için mücadele edecek ve

iktidar merkezileşmediği için çıkar gruplarının tümü de bundan fayda sağlayacaktır (Miller, 1983, s.737). Devlet, siyasi sistemin iyi işlemini gözeten ve çıkar grupları arasında çatışmalara aracılık eden bir hakem görünümündedir. Bir grubun başına gelen haksızlıklara tepki gösterilmezse veya bir grubun tüm sistemi tek başına yönetmesine ses çıkartılmazsa, bu durumun yaratacağı olumsuzluklar sistemin bütününe etkileyecektir (Self, 1985, s.79). Çoğulculuğun kontrol ve denge sistemi, hem egemenliğin tek merkezde toplanmasını ve hem de baskı düzeninin oluşması önündeki en büyük engeldir.

Çoğulculuk, 'yerel yaşam tarzları', 'kültürel çeşitlilik', 'yerinden yönetim', 'çeşitlilik içerisinde birlik' gibi bir takım çağdaş politik değerlerin gelişmesine hizmet etmiştir. Çoğulculuğun devletin menfaatleri ile toplum menfaatlerinin her zaman örtüşmediğini ortaya koyması, devletin eylemlerini sorgulayıcı bir alan da açmıştır. Bu bağlamda, Yeni Çoğulculuğun Yeni Liberalizmin düşünsel kaynaklarından biri olduğunu da söyleyebiliriz. Çoğulculuk, kalabalık/sürü oluşumların yok oluşunu ve birlik içerisinde yeni bir kimlik kazanmasına yardımcı olmaktadır. Bu bağlamda da federalizm gibi politik yapılarda farklı etnik, dini, sınıfsal ve diğer ayrışma yaratabilecek toplumsal kategorilerden dolayı ortaya çıkacak gerilimleri sınırlayabilecek, farklılıkları bütün içerisinde kaynaştırabilecek ortak bir kimliğin oluşabileceğini de ortaya koymaktadır.

Çoğulculuk kuramının zayıf alanı ise toplumsal çeşitlilik içerisinde belirli grupların, sınıfların veya kişilerin başat konumda olabileceği ve diğer toplumsal bölüntüleri hegemonik veya benzeri tarzda etki altına alabileceğini yeterince dikkate almamasıdır. Esasında politik çoğulculuk, hipotetik bir tarzda toplumu çoğulcu ve doğal olarak da eşitlik ve özgürlük durumu içerisinde kavrarken, iktidarın tek elde toplanması ile var olan durumun bozulacağını iddiası ileri sürer. Oysa çoğulcu bir toplum yapısı içerisindeki başat grup veya gruplar o denli etkili olabilmektedirler ki diğer grupların iktidarı paylaşmaları veya beklentilerini yeterince karşılamaları her zaman mümkün olamamaktadır. Zayıf grupları koruyacak devletin hakem rolü, başat grupların etkisi altında işlevini yitirebilmektedir (Ellis, 1980, s.398). Miliband'ın tespiti ile ekonomik gücün yoğunlaşmasına koşut olarak mutlaka politik alanda da merkezileşme yaşanmaktadır (1989, s.204). Diğer bir anlatımla politikleşme, 'ontolojik' olarak uzlaşmaz bir karaktere sahiptir. Bu nesnel durumun ön kabulü birbirleriyle mücadele içerisindeki tarafların oluşturduğu birliğin, akılcı veya moral tarzda gizlenmesini önlemek için de gereklidir (Mouffe, 2001, s.115).

Çoğulcu kuramının zayıf noktalarından bir diğeri ise çeşitli çıkar grupları, yerel ve merkezi hükümet arasındaki politik güç dağılımını sağlayacak ve dengeleyecek çok güçlü ve uygulanabilir eşgüdüm mekanizmalarına gereksinim duymasındadır. Bu durum da devletin ciddi bir şekilde yeniden yapılanmasını gerektirmektedir. Çıkar gruplarının beklentilerini dikkate alan ve birbirlerine karşı dengeleyici mekanizmaların olması, politik sistem için sorunları ortadan kaldırmayacaktır. Bu kez toplumsal önceliklerin kime göre ve nasıl belirleneceği gibi sorunların çözümlenmesi gerekecektir. Kurumlar, örgütler arasında koordinasyon sorunu çözülmedikçe politik verimsizliğe yol açacaktır. Örneğin savunma ağırlıklı bir sermaye grubu düşük faizle yatırım kredileri veya AR-GE giderlerinin devletçe karşılanmasını talep ederken, finans sermayesi faiz oranlarının artırılmasını isteyebilir. Birbirine karşıt bu gibi beklentileri dengeleyecek devletin,

önceliğinin ne olacağına kolayca yanıt verilmesi mümkün değildir. Grup çıkarları ile 'ulusal' çıkarlar arasında ayırım nasıl yapılacaktır? Hangisi öncelik taşıyacaktır? Hepsinden önemlisi, devletin kendisi tarafsız bir kurum mudur? Tarafgirse hangi çıkar grubunun yanında olacak veya olması gereklidir? Tüm bu ve benzeri sorular, çoğulcu kuramın dünya görüşü içerisinde yanıt beklemektedir.

Kaynakça

- Ağaoğulları, M. A. (2006). *Ulus-Devlet ya da Halkın Egemenliği*. Ankara: İmge.
- Aktan, C. C. (1994). *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*. Ankara: Takav.
- Aminzade, R. (1973). Revolution and Collective Political Violence: The Case of the Working Class of Marseille, France, 1830-1871. *Working Paper#86*, Michigan: University of Michigan.
- Anderson, P.(2013). *Lineages of the Absolutist State*. London: Verso.
- Aron, R.(2011). *Demokrasi ve Totalitarizm*. Ankara: Kadim.
- Bakunin, M. (2000). *Devlet ve Anarşi*. Ankara:Öteki.
- Barros, G. (2010). Herbert A. Simon and the Concept of Rationality: Boundaries and Procedures, *Brazilian Journal of Political Economy*. 30 (3): 455–472. URL: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a06v30n3.pdf>
- Bell, D.(1962). *The End of Ideology*. New York: Collier.
- Bell, D.(1976). *The Coming of Post-Industrial Society*. Harmondsworth: Penguin.
- Bentley, A.F. (1908). *The Process of Government-A Study of Social Pressures*. Chicago: University of Chicago.
- Brown, W.(2010). *Artık Hepimiz Demokratız..., Demokrasi Ne Alemde?*. İstanbul: Metis.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G.(1962). *The Calculus of Consent*. Ann Harbor MI: University of Michigan.
- Carnap, R. (1956). *Meaning and Necessity: a Study in Semantics and Modal Logic*. Chicago: University of Chicago.
- Cerny, P.G.(2006). Plurality, Pluralism and Power: Elements of Pluralist Analysis in an Age of Globalization. Rainer Eisfeld (Ed.), *Pluralism: Developments in Theory and Practice of Democracy* içinde (s.81-110). Farmington: Barbara Budrich.
- Colonicos, A. (1989). *Marxist Theory*. Oxford: Oxford University.
- Crowder, G.(1994). Pluralism and Liberalism, *Political Studies*,42/1.s.293-305. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1994.tb01913.x>
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University.
- Dahl, R. (1993). *Demokrasi ve Eleştirileri*. Ankara: Türk Demokrasi Vakfı.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins.
- Dunleavy, P. & O'leary, B.(1987) *Theories of the State-The Politics of Liberal Democracy*. Chicago: New Amsterdam.
- Dyson, K.H.F. (2009). *The State Tradition in Western Europe*. Colchester:ESPR.
- Eagleton, T.(2011). *İdeoloji*. İstanbul: Ayrıntı.
- Ellis, E.D. (1980). The Pluralistic State. *The American Political Science Review*-14, s.393-407. DOI: <https://doi.org/10.2307/3235050>
- Erdoğan, G. (2005). Birleştirici Demokrasi Devlet-Sivil Toplum İlişkisinin Yeniden Yapılandırılması için bir Analiz Aracı Olabilir mi?. Lütfi Sunar (Ed.), *Sivil Toplum ve Demokrasi* içinde (s.23-54), İstanbul: Kaknüs.

- Erdoğan, M. (2005). *Sivil Toplum: Bir Kavramın Anatomisi*. İstanbul: Aktüel.
- Eroğul, C.(1999). *Devlet Nedir?*. Ankara: İmge.
- Eryılmaz, B.(2004). *Bürokrasi ve Siyaset; Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, İstanbul:Alfa.
- Eryılmaz, B.(2009). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*. Ankara: Okutman.
- Etzioni, A.(1993). *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown.
- Held, D.(1994). *Models of Democracy*, Cambridge: Polity.
- Halebsky, S.(1976). *Mass Society and Political Conflict: Towards A Reconstruction of Theory*, Cambridge: Cambridge University.
- Helfand, Michael, ed. (2015). *Negotiating State and Non-state Law: The Challenge of Global and Local Legal Pluralism*. Cambridge: Cambridge University.
- Heywood, A., (2007). *Siyaset*. Ankara: Adres.
- Heywood, A. (2015). *Siyasetin Temel Kavramları*.Ankara: Adres.
- Hirst, P.Q.(ed)(1993). *The Pluralist Theory Of The State*. London: Routledge.
- Hobbes, T. (2016). *Leviathan-Bir Din ve Dünya Devletinin İçeriği, Biçimi ve Kudreti*. İstanbul:YKY.
- Galbraith, J.K.(1969). *The New Industrial State*. Harmondsworth: Penguin.
- Galbraith, J.K.(1974). *Economics and the Public Purpose*. Harmondsworth: Penguin.
- Gaus, G. F.(2000). *Political Concepts and Political Theories*. Boulder: Westview.
- Giddens, A. (2004). *Modernliğin Sonuçları*. İstanbul, Ayrıntı.
- Gierke, O.(2002). *Community in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University.
- Kapani, M. (2004). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: Bilgi.
- Kazgan, G. (1997). *Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen, Ne Getiriyor, Ne Götürüyor, Nereye Gidiyor*. İstanbul :Altın.
- Köker, L.(2006). Seçim Siteleri ve Siyasi Çoğulculuk Demokratik Meşruluk Açısından Bir Değerlendirme, *Anayasa Yargısı Dergisi*(23), s.199-210. URL: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/939250>
- Krouse, R. W. (1982). Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl, *Polity, Vol.14, No.3*, (Spring, 1982), s. 441-463. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/3234535>
- Lasswell, H. (1966). *Politics: Who Gets What, When, and How*. New Haven: Meridian.
- Lévi-Strauss, C.(1966). *The Savage Mind*. Chicago: University of Chicago.
- Lindblom, C.(1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19-2, s.79-88. DOI: <https://doi.org/10.2307/973677>.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics And Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic.
- Lipset, S. M.(1971). Europe:The Politics of Collective Bargaining, M. Rejai (ed.), *Decline of Ideology* içinde (s.76-108) , New York:Adline Atherton.
- Locke, J. (2016). *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme*. Ankara: Serbest.
- Lowi, T. J.(1971). *The Politics of Disorder*. New York: Basic.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. New York: John Wiley&Sons.
- Mclennan,G.(1989). *Pluralism*. Buckingham: Open University.
- Menger, C.(1963). *Investigations into the Methods of the Social Sciences with Special Reference to Economics*, New York: University of New York.
- Miliband, R.(1989). *Divided Societies: Class Struggle in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University.

- Mill, J. S. (2017). *Faydacılık*. İstanbul: Alfa.
- Miller, N. R.(1983). The Pluralism and Social Choice. *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 3.,s. 734-747. DOI: <https://doi.org/10.2307/1957271>
- Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University.
- Mills, C. W. (1974). *İktidar Seçkinleri*. Ankara: Bilgi.
- Mouffe, C. (2001). *Demokratik Paradoks*. İstanbul: Epos.
- Montesquieu (2017). *Yasaların Ruhu Üzerine*. İstanbul: İş Bankası Kültür.
- Mouzelis, N. P. (2003). *Örgüt ve Bürokrasi*. Konya: Çizgi.
- Oilman, B. (1998). *Market Socialism: The Debate Among Socialists*. London: Routledge.
- Özkan, A.(2007). *Siyasal İletişim Stratejileri*. İstanbul: Tasam.
- Parsons,T.(2005). *Social System*. London: Routledge.
- Rosanvallon, P. (2004). *Refah Devletinin Krizi*. Ankara: Dost.
- Russell, P. H. (1987). *Political Pluralism , Political Science and Political Theory*. London: Routledge.
- Savaş, V. F.(1999). *İktisatın Tarihi*, Ankara: Siyasal.
- Savran, G.(1987). *Sivil Toplum ve Ötesi Rousseau-Hegel-Marx*. İstanbul:Alan.
- Schmidt, B.C.(1998). *The Political Discourse of Anarchy*. New York: State University of New York.
- Self, P. (1985). *Political Theories of Modern Government: Its Role and Reform*. London: George Allen &Unwin.
- Simon, H. A. (1957). *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: John Wiley and Sons.
- Slattery, M.(2003). *Sosyolojinin Temel Fikirleri*. İstanbul:Sentez.
- Şenel, A. (1995). *Siyasal Düşünceler Tarihi*. Ankara: Bilim ve Sanat.
- Şenkal, A. (2005). *Küreselleşme Çağında Sosyal Politika*. İstanbul: Alfa.
- Tocqueville, A. (2016). *Amerika'da Demokrasi*. İstanbul: İletişim.
- Turner, B. (2007). *Eşitlik*. Ankara: Dost.

Political Pluralism and the State

Canan SEZENLER*** 
Ejdan SADRAZAM**** 

Pluralism is often considered to be identical with liberal democracy but limiting itself to liberalism is against the assumptions of pluralism. It is the belief that more than one thing exists or should be in every field. In the legitimacy crisis of liberal democracy, which manifests itself in the form of insufficient representation institutions and passive citizen criticism, it is recommended to redefine the state-society relations in a pluralistic way.

Even sovereignty for pluralism cannot be grasped in a singular manner. It must be divisible and shareable. Pluralism asserts plurality in philosophical beliefs and practice, institutions, and societies. Values can never be reduced to a single hierarchical system. German Lawyer Otto Von Gierke argued that the Church and guilds had a certain degree of sovereignty in the Middle Ages. According to the pluralists who act according to this argument, while the Church and guilds had freedom even in the Middle Ages, civil society organizations or non-governmental organizations should have freedom and autonomy today.

In other words, Jean Badin's single, inalienable, indivisible, unlimited, and absolute sovereignty argument is not true. On the contrary, pluralism is at the core of sovereignty and has a divisible nature. According to Laski, it is not possible to say that the mainstream sovereignty theory is valid in terms of political philosophy. Political obligation is a moral problem. There is no superior principal /valid basis for the state to force its citizens to obey.

The intellectual roots of pluralism can be summarized as follows: The beginning of pluralism is based on the rejection of the absolutist position of the state in the doctrine of sovereignty. Diversity in society contributes to the development of democracy. So much so that as the power of civil society increases, the state becomes socially controllable. In other words, institutional and social pluralism serves the protection of rights on the one hand and the development of society on the other hand. Although they build their thinking based on individual values, pluralists are also aware of the dangers of individualism when traditional social ties are absent or disappeared.

*** European University of Lefke, E-mail: 186255@std.eul.edu.tr : ORCID:0000-0002-7407-4948

**** Near East University, E-mail: ejdan.sadrazam@neu.edu.tr : ORCID: 0000-0002-4623-3040

There was a rapid increase in the functions of the State in Western societies after the Second World War. Keynesian economic policies were at the core of the practices. According to Keynes, it was not possible for the market alone to reach full employment, as neoclassical theory admits. To achieve full employment, the public sector needs to be expanded. According to Marxists, the reason why the state so surrounded the masses was the reproduction of labor, taking the cost of reproduction from the shoulders of the ruling classes.

Despite all the interventions of the state, capitalism continued to experience crises. Traditionally neglected racial and gender discrimination, and environmental problems have led to struggles with various levels of reaction. Just as in the past the reaction of the masses to centralization led to the development of democracy, now struggles within civil society have led to the emergence of pluralism. Representative institutions are still considered necessary conditions if they are not sufficient conditions for the existence of a true liberal democracy. Similarly, individuals and parties should be legally guaranteed to be able to participate in free elections and enjoy basic civil liberties, including freedom of expression, and political rights. In a pluralist culture, citizens insist on participating in decisions that affect them. Making informed decisions means accepting the ability to give up an administration that ignores public choice or violates established democratic practices.

Neo-Pluralists do not appreciate the idea that economic forces determine social preferences. Elected governments, and therefore citizens, can express their demands through the democratic process. In this context, Charles Lindblom's studies, which examine the relationship between institutional-based decision mechanisms and the functioning of the state as a distributor of resources and values, are important. According to Lindblom, rational relations do not work when making decisions of executives and bureaucrats in the real world.

According to Neo-Pluralists, the greatest danger in a liberal democracy is the possibility of large corporations manipulating citizens to their will. Although there is the existence of so many sub-administrative units, the citizens cannot directly control the developed state as a whole. Despite all its flaws and failures, Neo Pluralists believe that the Western-style liberal state continues to be the most economical, rational, and advanced administrative organization in the modern era.

Traditional policies such as elections and inter-parties competition are of secondary importance in the evaluations of the New Pluralists. They mention that class-based political divisions will decline, post-industrial societies will be free from ideologies and the influence of representative institutions on the functions of the state will decrease, and the importance of entrepreneurship will increase in liberal democracies in their proposals. The state should end its interventions in social life, especially the economy, and interest groups should be allowed to compete freely.

However, Neo-Pluralists also supported a series of new views that gradually emerged at the boundaries of old ideological frameworks, such as environmental movements that opposed the environmental problems created by industrial society.

The weakness of the New Pluralism theory is that it does not take into account that certain groups, classes, or individuals may be in the dominant position in social diversity and affect others in a hegemonic way. In fact, pluralism's definition of power is hypothetical. It tries to show that the natural state of equality and freedom will deteriorate with the monopoly of power. In other words, the New Pluralism must admit the politicization itself has an 'ontologically' irreconcilable character. Acceptance of this objective situation implies a union of parties fighting each other. It is important to remove the rational or moral veil covering these facts.

Kültürel Farklılıklar Açısından Güç ve Hoşgörü Hatası: Değerler ve Normlar Çerçevesinde Kavramsal Bir Çalışma

Power and Leniency Error with Regard to Cultural Differences: A Conceptual Study within the Framework of Values and Norms

Adem BALTACI* 

Öz

Performans değerlendirme çalışanlar hakkındaki yönetsel ve gelişimsel kararların temelini oluşturan ve örgütlerin etkinlik ve verimliliğini etkileyen en önemli uygulamalardan biridir. Ancak değerlendirme yargısal bir süreç olduğu için hatalar kaçınılmazdır. Örgütlerin sürdürülebilir rekabetçilikleri açısından değerlendiricilerin hataya düşme eğilimlerini etkileyen faktörlerin neler olduğunun tespit edilerek hatanın kaynağının ortaya konulması gerekmektedir. Değişen iş dünyasının bir gerçeği olarak işgücü çeşitliliğinin günden güne artması ile birlikte çalışanların davranışlarının nedenselliğini açıklamada “kültür” temel bir değişken olarak öne çıkmıştır. Buradan hareketle bu çalışmada hoşgörü hatası kültürel farklılıklar çerçevesinde karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Değerlendiricilerin örgütsel hiyerarşinin farklı kademelerinde yer almalarının ortaya çıkarmış olduğu farklı güç düzeyleri nedeniyle “güç” kavramı da araştırmanın diğer bir temel değişkeni olarak incelenmiştir. Diğer çalışmalardan farklı olarak bu çalışmada davranışı şekillendiren kültürel farklılıklar değer yaklaşımının yanı sıra normlar bağlamında da ele alınmıştır. Diğer bir ifade ile hoşgörü hatası ve değerlendiriciler arası güç düzeyi farklılıkları ve bunlar arasındaki ilişkiler, kültür temelinde değerler ve normlar perspektifinden kavramsal olarak incelenmiştir. Çalışma sonucunda hoşgörü hatasına düşme eğiliminin kültürel özelliklere, değer ve normlara göre değişkenlik gösterdiği tespit edilmiştir. Aynı zamanda değerlendiricilerin sahip oldukları güç düzeyine göre hoşgörü hatasına düşme eğilimlerinin de farklılık gösterdiği ortaya konulmuştur. Son olarak farklı kültürel değerlere ve normlara sahip değerlendiricilerin güç düzeyi farklılıklarının hoşgörü hatasına düşme eğilimlerini etkilediği bulunmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kültür, Değer, Norm, Güç, Hoşgörü Hatası

Abstract

Performance appraisal is one of the most important practices that form the basis of managerial decisions about employees and affect the effectiveness and efficiency of organizations. However, since the appraisal is a judgemental process, errors are inevitable. In terms of the sustainable competitiveness of organizations, it is essential to identify the factors that push the raters to make errors and to reveal the source of the error. With the increase in workforce diversity, “culture” has shone out as a key variable in explaining the causality of employees’ behavior. Hence, in this study, leniency error is examined comparatively within the framework of cultural differences. The concept of “power” is also

* İstanbul Medeniyet Üniversitesi, E-Posta: adem.baltaci@medeniyet.edu.tr ORCID ID: 0000-0001-8474-2164

examined as another basic variable of the study because of different levels of power due to the raters at different levels of the organizational hierarchy. Unlike other studies, in this study, cultural differences that shape behavior are discussed in the context of norms and values. In other words, leniency error and differences in power levels among raters and their relations were conceptually analyzed on the basis of culture from the perspective of values and norms. As a result of the study, it is determined that the tendency to make the leniency error varies according to cultural characteristics, values, and norms. It has also been shown that the tendency of the raters to make leniency error differs according to the level of power they have. Finally, it was found that power level differences with different values and norms affect raters' tendency to make leniency error.

Keywords: Culture, Value, Norm, Power, Leniency Error

1. Giriş

Birçok araştırmacı tarafından güç, kişiler arası ilişkilerin bir özelliği olarak kabul edilmiş (Yoon ve Farmer, 2018) ve sosyal ilişkileri düzenlemenin temel bir yolu olarak görülmüştür. Ancak bu kavramsallaştırmaya rağmen gücün bireyler üzerindeki etkisi hakkında kesin yargılar elde edilememiştir (Lee ve Tiedens, 2001). Kültürün, insanlar arasındaki etkileşimi düzenleyen bir sistem olduğu düşünüldüğünde; kültürün bireyleri diğer ilişkiler ve bağlantılar sayesinde etkilediği varsayımı mantıklı görünmektedir (Smith ve Bond, 2019). İnsan kaynaklarına dair uygulamaları farklı kültürlerde hayata geçirmenin zorluğu (Keleş ve Aycan, 2011; Khilji, 2003; Sturman, Shao ve Katz, 2012) uygulayıcıların senelerdir çözmeye çalıştığı bir sorundur ve bu nedenle bağlamın, güç sahibi bireylerin ve örgütsel davranışların üzerindeki etkilerinin incelenmesi ayrı bir önem arz etmektedir.

Söz konusu davranışlardan bir tanesi hem çalışanların yönetimi ve gelişimi açısından en stratejik kararların temelini oluşturan hem de örgütlerin etkinlik ve verimliliğinde önemli bir rol oynayan “performans değerlendirme”dir (Mishra ve Roch, 2017). Performans, genellikle yetenek ve motivasyonun bir fonksiyonu olarak kavramsallaştırılmakta (Klehe ve Anderson, 2007) ve performansın doğru ölçümü çalışanlar ve örgüt için kritik bir önem arz etmektedir. Lakin değerlendirme süreci insan odaklı işleyen bir süreç olduğu için bu süreç hatalara oldukça açıktır. Bu açıdan performans değerlendirmenin ve dolayısı ile hataların içinde gerçekleştiği bağlamın etkilerinin (Arvey ve Murphy, 1998; Cho ve Payne, 2016; Chiang ve Birtch, 2010; Haines ve St-Onge, 2012; Hauenstein, 1992; Randall ve Sharples, 2012) ve değerlendiriciler arası kültürel farklılıkların ortaya konulması gerekmektedir (Atwater, Wang, Smither ve Fleenor, 2009; Heidemeier ve Moser 2009; Morin ve Renaud, 2000). Ancak “değerlendirme hatalarını” kültürel faktörler çerçevesinde inceleyen ve kültürler arası karşılaştırma yapan çalışmaların azlığı dikkat çekicidir (Mishra ve Roch, 2017; Scherer ve Brosch, 2009). Bu çalışmada bu ihtiyaçtan hareketle performans değerlendirme hatalarından uygulamada en sık rastladığımız “hoşgörü hatası”, değerlendiriciler arası güç ve kültürel farklılıklar açısından kavramsal olarak incelenmiştir.

Çalışmanın diğer önemli bir katkısı ise, tanımlayıcı normların kültürler arası psikolojideki değer yaklaşımını tamamlayan güçlü ve açıklayıcı kavramlar olması ve son zamanlarda davranışı açıklamada değerlere nazaran daha yaygın olarak kullanılması (Gelfand ve Harrington, 2015)

nedeni ile bu çalışmada kültürel farklılıkların hem değerler hem de normlar perspektifinden ele alınmış olmasıdır. Hoşgörü hatasının ve değerlendiriciler arası güç düzeyi farklılığının; norm ve değerler açısından ele alınması, etkilerinin ve etkileşimlerinin teorik olarak ortaya konulması, hatanın nedenlerinin daha iyi anlaşılmasında ve bu hataya karşı sunulabilecek çözüm önerileri için kritik bir önem taşımaktadır.

Çalışmada önce kültürel değerler ve normlar hakkında bilgi verilecek, akabinde kültürel farklılıklar bağlamında değerler ve normlara göre hoşgörü hatası ve güç incelenecek sonrasında ise bu iki değişkenin etkileşimleri ele alınacaktır. Sonuç kısmında kısaca bulgular özetlenecek ve çalışmanın kısıtları ve gelecek çalışmalar için öneriler ile çalışma son bulacaktır.

2. Kültürel Değerler ve Normlar

Değerler, belli bir durumu diğerlerine tercih etmede bireyin sahip olduğu genel eğilimdir (Hofstede, 1981). Kültür ölçümlerinde geleneksel olarak kullanılan yöntem, bireylere kendilerine sunulan bireysel ölçekleri doldurtarak onların tutumları, değerleri ve davranışları hakkında bilgi edinme şeklinde idi (Fischer, 2006). Kişisel değerler; öz saygı, atıf tarzı, duygular, iletişim, örgütsel davranış gibi değişkenlerdeki kültürel farklılıkları açıklamada yaygın olarak kullanılmış olmasına rağmen (Shteynberg, Gelfand ve Kim, 2009) bu yöntemin geçerliliği, davranışı öngörmeye değerlerin ötesinde başka yapıları ölçmenin önemini vurgulayan Fischer'in (2006) çalışması ile daha fazla sorgulanır hale gelmiştir. Fischer'in görüşü; bu geleneksel yöntemin kültürel süreçleri ve dinamikleri açıklamada yetersiz kalacağını öngörmektedir (Fischer, Ferreira, Assmar, Redford, Harb, Glazer, Cheng, Jiang, Wong, Kumar, Kärtner, Hofer ve Achoui, 2009). Alternatif olarak sunulan yeni yöntem ise kültürel farklılıkları açıklamada daha güçlü olduğu düşünülen "tanımlayıcı norm" perspektifidir. Normlar istenen ya da yasaklanmış davranışlarla ilgili davranışsal düzenleme veya sosyal beklentiler hakkındaki ifadeler olarak kabul edilmektedir (Smith ve Bond, 2019). Normlar bağlamdan bağımsız olmayan, sınırlı bir bağlam içinde davranışın belli bir hedefe doğru yönelmesini sağlayan ilkelerin belirleyicisidirler. Tanımlayıcı normlar ise spesifik durumlarda bireylerde görülen davranışları grup üyelerinin bir karakteristiği olarak tanımlamada kullanılmaktadır (Fischer ve arkadaşları, 2009). Bu bağlamda eski ile yeni anlayış arasındaki fark kişisel değerlerin temelinde yer alan "kendi" ifadesinin "kendi kültüründeki çoğu insan" ile yer değiştirmesiyle tezahür etmiştir (Fischer, 2006; Fischer ve arkadaşları, 2009; Shteynberg ve arkadaşları, 2009). Bu yeni anlayış bireysel davranışların daha iyi bir şekilde anlaşılmasına ve öngörülebilmesine olanak sağlamaktadır (Smith ve Bond, 2019).

3. Kültür Perspektifinden Değerler ve Normlar Bağlamında Hoşgörü Hatası

Hoşgörü hatası, bir değerlendiricinin diğer değerlendiriciler ile kıyaslandığında belli çalışanlara yönelik olarak daha iyimser değerlendirmeler yaptığı (Kane, Bernardin, Villanova ve Peyrefitte, 1995) ve değerlendiricilerin değerlendirilenlere haksız yere yüksek puanlar verdikleri durumdur (Bernardin, Cooke ve Villanova, 2000). Bu tarz hatalar değerlendirilenlerin performanslarının

gerçek performanslarından daha iyi olduğuna inanmalarına neden olmaktadır (Antonioni ve Heejeon, 2001). Örgütsel yapıların ve süreçlerin neredeyse tamamına etki ettiği düşünülen kültürel farklılıkların, merkezinde insan olan performans değerlendirme sistemlerinde (Chiang ve Birtch, 2010; Peretz ve Fried, 2012) ve dolayısı ile değerlendirme hatalarından hoşgörü hatasında da kendisini göstermesi çok da şaşırtıcı değildir. Literatürde toplulukçu kültürden gelen değerlendiricilerin iş birliği, sadakat, grup-içi hedeflerin önceliği, grup üyeleri arasındaki çatışmaların ve uyuşmazlıkların grup ahengini korumak adına göz ardı edilmesi gibi özelliklerinden dolayı (Oyserman, Coon ve Kimmelmeier, 2002) değerlendirme sürecinde, bireyci kültürden gelen değerlendiricilere nazaran daha hoşgörülü değerlendirmeler yaptığını gösteren çalışmalara rastlamak mümkündür (Cascio ve Bailey, 1995; Earley, Gibson ve Chen, 1999; Farh, Dobbins ve Cheng, 1991; Korsgaard, Meglino ve Lester, 2004; Milliman, Nason, Gallagher, Huo, Von Glinow, Lowe, 1998; Smith, 2004). Toplulukçu değerlendiricilerin görünüşü kurtarma (Fiske, Kitayama, Markus ve Nisbett, 1998), farklılıkları azaltma, uyumu koruma ve grup üyeleri arasındaki iyi ilişkileri sürdürme gibi eğilimlerinin onları daha fazla hoşgörü hatasına düşürmesi beklenmektedir. Bireyci değerlendiricilerin ise rekabetçiliği ve kişisel başarıyı önceleyen kültürel özelliklerinden dolayı (Davila ve Elvira, 2007; Fiske ve arkadaşları, 1998) hoşgörü hatasına daha az düşecekleri öngörülmektedir.

Konuya değerler/normlar ve hoşgörü hatası açısından baktığımızda daha fazla toplumsal yönelimli bireylerin normatif baskıları daha fazla hissederek, normlarla uyuşmazlık göstermemek (Fischer ve arkadaşları, 2009) ve tanımlayıcı normlara uymama neticesinde oluşabilecek sosyal dışlanım (Fischer, 2006) gibi sonuçlardan kaçınmak için daha fazla hoşgörü hatasına düşme eğiliminde olacakları düşünülmektedir. Böylece toplulukçu değerlendiricilerin tanımlayıcı normları ile hoşgörü hatası arasındaki ilişkinin, kişisel değerlerden daha güçlü olacağı kanaati oluşmaktadır. Aynı zamanda çoğunluğun benzer şekilde davranış sergileme zorunda hissettiği güçlü durumların ve daha yüksek hesap verilebilirliğin olduğu kültürlerde tanımlayıcı normların, yüksek öz-izleme ve olumsuz değerlendirmelerden korkma gibi karakteristik eğilimleri daha fazla motive edeceğine inanılmaktadır (Gelfand ve Harrington, 2015).

4. Değerler ve Normlar Bağlamında Güç ve Hoşgörü Hatası

Güç, “bir bireyin; ceza uygulayarak, kaynakları temin ederek ya da kısıtlayarak başkalarının durumlarını değiştirme kapasitesi” olarak tanımlanmaktadır (Keltner, Gruenfeld ve Anderson, 2003, s. 265). Bu kapasite, maddi (örn. fesih veya tazminat) veya manevi (örn. arkadaşlık veya duygusal destek) kaynakları sağlamayı veya durdurmayı içermektedir (Yoon ve Farmer, 2018). Bilim insanları gücü sosyal hiyerarşinin temellerinden biri olarak görmüş (To, Leslie, Torelli ve Stoner, 2020) ve güçteki farklılıkları genellikle örgütlerin hiyerarşisi boyunca yerleşik olan bir unsur olarak kabul etmişlerdir (Ferguson, Ormiston ve Moon, 2010).

Bahsetmiş olduğumuz bu güç farklılıkları değerlendiriciler arasında hoşgörü hatasına düşme eğilimini etkileyerek değerlendirmeyi gerçekleştiren farklı düzeyde güce sahip değerlendiricilere göre değişkenlik göstermektedir (Atwater ve arkadaşları, 2009; Ng, Koh, Ang, Kennedy ve Chan, 2011). Burada açıklanması gereken husus, değerlendiriciler arasındaki bu uyumsuzlukların farklı kültürel bağlamlar içinde normlara ve değerlere göre nasıl bir değişkenlik göstereceğidir. Değerlendiriciler arasındaki değerlendirme farklılıklarını tespit etmek amacı ile Çin Cumhuriyeti'ndeki dokuz farklı kurumdaki üst-ast ilişkisine sahip 982 çift çalışanın gözlemlendiği bir çalışmada, performansa dair kişilerin öz değerlendirmeleri ile üstleri tarafından kendilerine yapılan değerlendirmeler mukayese edilmiştir. Sonuçlar Çinli çalışanların kendi performanslarını üstlerininine kıyasla daha az hoşgörülü olarak değerlendirdiklerini göstermiştir. Bu sonuçlar, Amerikalı çalışanların kendileri hakkında yaptıkları ve üstlerine kıyasla daha hoşgörülü davrandıkları performans değerlendirme sonuçlarıyla zıttır (Farh ve arkadaşları, 1991). Bu çalışmayı destekler nitelikte Heidemeier ve Moser (2009) ve Korsgaard ve arkadaşlarının (2004) yaptığı çalışmalarda toplulukçu kültürden gelen değerlendiricilerin bireyci değerlendiricilere nazaran öz değerlendirmelerinde üstleri ile daha uyumlu değerlendirmeler yaptıkları ve üstlerine nazaran daha az hoşgörülü oldukları tespit edilmiştir. Atwater ve arkadaşlarının (2009) ve Xie, Roy ve Chen'in (2006) yaptıkları çalışmalarda ise bireyci kültürden gelen değerlendiricilerin öz değerlendirmelerinde daha fazla hoşgörülü oldukları bulunmuştur.

Normlar ve değerler açısından bakıldığında bazı araştırmalara göre güç, tanımlayıcı normların temelinde yer alan kritik dinamiklerden biri olarak görülmektedir (Gelfand ve Harrington, 2015). Kendi benzersizliklerine, kişisel başarı ve rekabete odaklı (Davila ve Elvira, 2007; Fiske ve arkadaşları, 1998) bireyci kültürlerdeki güce sahip bireyler; başkalarıyla koordinasyon sağlamak için tanımlayıcı normlara güvenmemekte ve kendi kişisel değerleri ve inançları doğrultusunda hareket etmektedirler. Diğer taraftan daha az güce sahip bireylerin ise daha kısıtlı, bağlamsal olarak belirlenmiş kural ve normlara uygun davranış sergilemesi beklenmektedir (Gelfand ve Harrington, 2015). Ayrıca birbirine bağımlı, uyum odaklı olarak görülen toplulukçu kültürlerin, gücü çok daha az kişinin ulaşabileceği şekilde dağıtmaya eğilimli olması güçsüz kalan kesimin benlik kurgularını bağımlı hale getirebilmektedir (Lee ve Tiedens, 2001). Aynı zamanda toplulukçu kültürel bağlamlarda düşük düzeyde güce sahip bireylerin, daha az hissedilen kişisel güç dolayısıyla gelecekte daha fazla birbirine bağımlı hissetmeleri muhtemeldir (Smith ve Bond, 2019).

Yüksek güce sahip bireylerin kendilerini daha olumlu tanımlamaları ve diğerlerine göre kendilerini benzersiz görmeleri nedeni ile yaptıkları değerlendirmelerde çalışanlara karşı daha hoşgörüsüz oldukları görülmektedir (Schmid, Khademi ve Palese, 2020). Düşük güce sahip bireylerin ise düşük bir kontrol ve güven duygusuna sahip olmaları nedeni ile başkalarının görüşlerine daha çok ihtiyaç hissetmeleri söz konusudur (Tost, Gino ve Larrick, 2012). Bazı araştırmalar güç düzeyi yüksek bireylerin daha çok ödül ve hedef odaklı olduklarını ve bu nedenle, hedefe ulaşmaya katkı sağlayan kişilerin niteliklerine daha fazla dikkat ettiklerini göstermektedir (Keltner ve arkadaşları, 2003). Düşük güce sahip bireylerin; grup ortamında konuşamama, güce sahip bireylerle etkileşimlerinde gerçek duygularını ifade etmekten kaçınma,

davranışlarını baskılama gibi özellikleri, onların performans değerlendirmelerinde daha fazla hoşgörü hatasına düşeceğini düşündürmektedir. Diğer taraftan yüksek güce sahip bireylerin; başkalarının sosyal alanına girmekten çekinmeme, çevrelerini iyileştirmek için harekete geçme, müzakerelerde ilk adımı atma, ödül kazanmak için riskli davranışlarda bulunma ve düşük empati düzeyine sahip olmalarından dolayı hoşgörü hatasına düşme eğilimlerinin daha az olacağı kabul edilmektedir (Ferguson ve arkadaşları, 2010). Schmid ve Schmid Mast (2013) yapmış oldukları çalışmada yüksek güç algısının, olumsuz değerlendirme korkusunu azalttığını ve yüksek güce sahip değerlendiricilerin olumsuz değerlendirmeden daha az korktuklarını ortaya koymuşlardır. Araştırmacılar çalışmalarında Leary'nin (1983, s. 371) "insanların olumsuz değerlendirilme ihtimaline karşı endişe duyma boyutu" olarak tanımladığı olumsuz değerlendirme korkusunu gücün azalttığını, yüksek güce sahip insanların tehditlere daha az dikkat ettiğini, korku ve utanç duygusunun, güçle ve olumsuz değerlendirme korkusu kavramına özgü duygularla ters orantılı bir ilişkisinin olduğunu ifade etmişlerdir (Schmid ve Schmid Mast, 2013).

Normatif baskılardan daha fazla etkilenen toplulukçu değerlendiriciler (Fischer ve arkadaşları, 2009) yaptıkları değerlendirmelerin başkalarınca kabul görmesine bireyci değerlendiricilerden daha fazla ihtiyaç duymaktadırlar. Buradan hareketle değerlendiricilerin verdikleri puanlarla ilgili olarak sorumluluk (hesap verebilirlik) algısını etkileyen faktörler hoşgörü hatası eğilimlerini de önemli derecede etkilemektedir (Bernardin, Tyler, Villanova, 2009; Hauenstein, 1992). Zira değerlendiricileri yaptıkları değerlendirmelerden sorumlu tutarak verdikleri puanların açıklamasını yaptırmak çalışanlar arasındaki ilişkileri etkilemektedir (Bernardin ve arkadaşları, 2000). Bu bağlamda buradaki beklentimiz değerlendirme sorumluluğunun yüksek olduğu durumlarda toplulukçu tanımlayıcı normlara sahip güç sahibi bireylerin değer odaklı bireyci güç sahibi kişilere kıyasla daha hoşgörülü değerlendirmeler yapacağı yönündedir. Değerlendirme sorumluluğunun düşük olduğu durumlarda ise toplulukçu tanımlayıcı normlara sahip güçlü kişilerin ise daha az hoşgörü hatasına düşmesi beklenmektedir.

Sonuç

Kültürün, örgütsel yapıların ve süreçlerin neredeyse tamamına etki ettiği düşünüldüğünde, kültürü güç ve davranış etkileşiminin nedenselliğini tespit etmek için kullanmak örgütsel davranışları anlamada ve açıklamada önemli derecede yardımcı olacaktır. Özellikle örgütler için performans değerlendirmenin önemi düşünüldüğünde, kültürün değerlendirme süreci içine yerleşik olan hoşgörü hatası gibi değerlendiricilerin puan verme eğilimleri üzerindeki etkisini kültürel ve güç farklılıkları açısından ortaya koymak örgütlerin işleyişi ve karar alma süreçlerinin etkinliği açısından ayrı bir öneme sahiptir. Bu açıdan bakıldığında günümüz değişen rekabet şartları ve bu şartların getirdiği artan çeşitlilikteki iş gücü göz önüne alındığında kültürel değerlerin performans değerlendirmelerini nasıl etkilediğine dair görece yetersiz bilgi (Mishra ve Roch, 2017), bu bağlamda daha fazla çalışma yapılması ihtiyacını gözler önüne sermektedir (Cho ve Payne, 2016). Aynı zamanda güç konusunun artan popüleritesine rağmen (Ferguson ve arkadaşları, 2010) farklı düzeyde güce ve kültürel özelliklere sahip değerlendiricilerin,

değerlendirme eğilimlerinin farklılıklarını ortaya koyan araştırmaların azlığı dikkat çekicidir. Bu noktadan hareketle bu çalışmada, performans değerlendirme süreçlerinde en sık rastlanılan hatalardan biri olan hoşgörü hatası ve güç, kültürel farklılıklar çerçevesince teorik olarak ele alınmış diğer çalışmalardan farklı olarak değerler ve normlar açısından karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda, kültür, değerler/normlar ve hoşgörü hatası ilişkisi açısından, hoşgörü hatasını açıklamada normların değerlere kıyasla daha açıklayıcı olduğu tespit edilmiştir. Toplulukçu bireylerin normatif baskıları daha fazla hissederek, grup-içi uyumu bozmamak, normlarla aykırı hareket etmemek adına değerlendirmelerinde daha fazla hoşgörü hatasına düşme eğiliminde olabilmektedirler. Konuyu değerler/normlar bağlamında güç ve hoşgörü hatası arasındaki ilişki açısından ele aldığımızda bireyci kültürlerdeki güce sahip değerlendiricilerin rekabet odaklı olmaları, özgüvenlerinin fazla olması, normlardan sapma korkularının olmaması kendi inanç ve değerleri doğrultusunda değerlendirmeler yapacağını düşündürmektedir. Ancak düşük güce sahip değerlendiricilerin ise daha kısıtlı ve normlara ve toplumsal sınırlamalara uygun davranış sergilemesi beklenmektedir. Özet olarak; farklı kültürel değerlere sahip değerlendiriciler arasındaki güç farklılıklarının hoşgörü hatasına düşme eğilimlerini etkileyerek değerlendirmeyi yapan farklı düzeyde güce sahip değerlendiricilere göre değişkenlik göstereceği tespit edilmiştir. Öyle ki; toplulukçu tanımlayıcı normlara ve yüksek düzeyde güce sahip değerlendiriciler, yaptıkları değerlendirmelerin başkalarının kabulüne duydukları ihtiyaç, hesap verebilirlik endişesi ve başkalarına olan bağımlılıkları nedeni ile daha değer odaklı güç sahibi kişilere kıyasla daha hoşgörülü değerlendirmeler yapacaktır.

Yukarıda bahsetmiş olduğumuz çıkarımlar kavramsal çalışmaların tipik kısıtlarına sahip olup bahsedilen varsayımların ampirik olarak da ortaya konulması gerekmektedir. Sadece bu çalışmadaki ilgili değişkenler değil aynı zamanda örgütsel bağlamdaki birçok değişken gelecek çalışmaların konusu olabilir. Aynı zamanda davranışı açıklamada kültürel değerler yaklaşımının yanı sıra tanımlayıcı normların açıklayıcı gücünden yararlanmak, karşılaştırmalı olarak inceleme yapmak gelecek çalışmalar için faydalı olacaktır. Yapılan bu çalışmanın gelecek uygulamalı araştırmalar için bir öncül olacağına inanılmaktadır.

Kaynakça

- Antonioni, D., ve Heejoon, P. (2001). The Relationship between Rater Affect and Three Sources of 360-Degree Feedback Ratings. *Journal of Management*, 27, 479-495. <https://doi.org/10.1177/014920630102700405>
- Arvey, R. D., ve Murphy, K. R. (1998). Performance Evaluation in Work Settings. *Annual Review of Psychology*, 49, 141-168. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.49.1.141>
- Atwater, L., Wang, M., Smither, J. W., ve Fleener, J. W. (2009). Are Cultural Characteristics Associated with The Relationship between Self and Others' Ratings of Leadership?. *Journal of Applied Psychology*, 94(4), 876-886. <https://doi.org/10.1037/a0014561>

- Bernardin, H. J., Tyler, C. L., ve Villanova, P. (2009). Rating Level and Accuracy as A Function of Rater Personality. *International Journal of Selection and Assessment*, 17 (3), 300-310. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2389.2009.00472.x>
- Bernardin, H. J., Cooke, D. K. ve Villanova, P. (2000). Conscientiousness and Agreeableness as Predictors of Rating Leniency. *Journal of Applied Psychology*, 85(2), 232-236. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.85.2.232>
- Cascio, W. F., ve Bailey, E. (1995). International Human Resource Management: The State of Research and Practice. Shenkar, O. (Edt.), *Global Perspectives of Human Resource Management*. NJ: Prentice-Hall.
- Chiang, F. F. T., ve Birtch, T. A. (2010). Appraising Performance across Borders: An Empirical Examination of The Purposes and Practices of Performance Appraisal in A Multi-Country Context. *Journal of Management Studies*, 47(7), 1365-1393. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2010.00937.x>
- Cho, I., ve Payne, S. C. (2016). Other Important Questions: When, How, and Why Do Cultural Values Influence Performance Management? *Industrial and Organizational Psychology*, 9(2), 343-350. <https://doi.org/10.1017/iop.2016.23>
- Davila, A., ve Elvira, M. M. (2007). Psychological Contracts and Performance Management in Mexico. *International Journal of Manpower*, 28(5), 384-402. <https://doi.org/10.1108/014.377.20710778385>
- Earley, P. C., Gibson, C. B., ve Chen, C. C. (1999). "How Did I Do?" versus "How Did We Do?" Cultural Contrasts of Performance Feedback Use and Self-Efficacy. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 30(5), 594-619. <https://doi.org/10.1177/002.202.2199030005003>
- Farh, J., Dobbins, G. H., ve Cheng, B. (1991). Cultural Relativity in Action: A Comparison of Self Ratings Made by Chinese and U.S. Workers. *Personnel Psychology*, 44(1), 129-147. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1991.tb00693.x>
- Ferguson, A. J., Ormiston, M. E., ve Moon, H. (2010). From Approach to Inhibition: The Influence of Power on Responses to Poor Performers. *Journal of Applied Psychology*, 95(2), 305-320. <https://doi.org/10.1037/a0018376>
- Fischer, R. (2006). Congruence and Functions of Personal and Cultural Values: Do My Values Reflect My Culture's Values?. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 32(11), 1419-1431. <https://doi.org/10.1177/014.616.7206291425>
- Fischer, R., Ferreira, M. C., Assmar, E., Redford, P., Harb, C., Glazer, S., Cheng, B., Jiang, D., Wong, C. C., Kumar, N., Kärtner, J., Hofer, J., ve Achoui, M. (2009). Individualism-Collectivism as Descriptive Norms: Development of A Subjective Norm Approach to Culture Measurement. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 40(2), 187-213. <https://doi.org/10.1177/002.202.2109332738>
- Fiske, A. P., Kitayama, S., Markus, H. R., ve Nisbett, R. E. (1998). *The Cultural Matrix of Social Psychology*. New York: McGraw Hill.
- Gelfand, M. J., ve Harrington, J. R. (2015). The Motivational Force of Descriptive Norms: For Whom and When Are Descriptive Norms Most Predictive of Behavior? *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 46(10), 1273-1278. <https://doi.org/10.1177/002.202.2115600796>
- Haines, V. Y., ve St-Onge, S. (2012). Performance Management Effectiveness: Practices or Context?. *The International Journal of Human Resource Management*, 23(6), 1158-1175. <https://doi.org/10.1080/09585.192.2011.561230>
- Hauenstein, N. M. A. (1992). An Information-Processing Approach to Leniency in Performance Judgments. *Journal of Applied Psychology*, 77(4), 485-493. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.77.4.485>

- Heidemeier, H., ve Moser, K. (2009). Self-Other Agreement in Job Performance Ratings: A Meta-Analytic Test of A Process Model. *Journal of Applied Psychology*, 94(2), 353-370. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.94.2.353>
- Hofstede, G. (1981). Culture and Organizations. *International Studies of Management and Organization*, 10(4), 15-41. <https://doi.org/10.1080/00208.825.1980.11656300>
- Kane, J. S., Bernardin, J. H., Villanova, P., ve Peyrefitte, J. (1995). Stability of Rater Leniency: Three studies. *Academy of Management Journal*, 38(4), 1036-1051. <https://doi.org/10.5465/256619>
- Keleş, S., ve Aycan, Z. (2011). The Relationship of Managerial Values and Assumptions with Performance Management in Turkey: Understanding within Culture Variability. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(15), 3080-3096. <https://doi.org/10.1080/09585.192.2011.599952>
- Keltner, D., Gruenfeld, D. H., ve Anderson, C. (2003). Power, Approach, and Inhibition. *Psychological Review*, 110(2), 265-284. <https://doi.org/10.1037/0033-295X.110.2.265>
- Khilji, E. S. (2003). "To Adapt or Not to Adapt" Exploring The Role of National Culture in HRM – A Study of Pakistan. *International Journal of Cross Cultural Management*, 3(1), 109-132. <https://doi.org/10.1177/147.059.580331006>
- Klehe, U. C., ve Anderson, N. (2007). The Moderating Influence of Personality and Culture on Social Loafing in Typical Versus Maximum Performance Situations. *International Journal of Selection and Assessment*, 15(2), 250-262. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2389.2007.00385.x>
- Korsgaard, M. A., Meglino, B. M., ve Lester, S. W. (2004). The Effect of Other Orientation on Self-Supervisor Rating Agreement. *Journal of Organizational Behavior*, 25(7), 873-891. <https://doi.org/10.1002/job.282>
- Leary, M. R. (1983). A Brief Version of the Fear of Negative Evaluation Scale. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 9(3), 371-375. <https://doi.org/10.1177/014.616.7283093007>
- Lee, F., ve Tiedens, L. Z. (2001). Is It Lonely At The Top?: The Independence and Interdependence of Power Holders. *Research in Organizational Behavior*, 23, 43-91. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(01\)23003-2](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(01)23003-2)
- Milliman, J., Nason, S., Gallagher, E., Huo, P., Von Glinow, M. A., ve Lowe, K. B. (1998). The Impact of National Culture on Human Resource Management Practices: The Case of Performance Appraisal. *Advances in International Comparative Management*, 12, 157-183.
- Mishra, V., ve Roch, S. G. (2017). Do All Raters Value Task, Citizenship, and Counterproductive Behaviors Equally: An Investigation of Cultural Values and Performance Evaluations. *Human Performance*, 30(4), 193-211. <https://doi.org/10.1080/08959.285.2017.1357556>
- Morin, D., ve Renaud, S. (2000). The Effect of Organizational Context on The Motivation of Raters to Produce Lenient Appraisals. *International Review of Administrative Sciences*, 66(4), 637-654. <https://doi.org/10.1177/002.085.2300664006>
- Ng, K., Koh, C., Ang, S., Kennedy, J. C., ve Chan, K. (2011). Rating Leniency and Halo in Multisource Feedback Ratings: Testing Cultural Assumptions of Power Distance and Individualism-Collectivism. *Journal of Applied Psychology*, 96(5), 1033-1044. <https://doi.org/10.1037/a0023368>
- Oyserman, D., Coon, H. M., ve Kimmelmeier, M. (2002). Rethinking Individualism and Collectivism: Evaluation of Theoretical Assumptions and Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*, 128(1), 3-72. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.128.1.3>
- Peretz, H., ve Fried, Y. (2012). National Cultures, Performance Appraisal Practices and Organizational Absenteeism and Turnover: A Study across 21 Countries. *Journal of Applied Psychology*, 97(2), 448-459. <https://doi.org/10.1037/a0026011>

- Randall, R., ve Sharples, D. (2012). The Impact of Rater Agreeableness and Rating Context on The Evaluation of Poor Performance. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 85(1), 42-59. <https://doi.org/10.1348/2044-8325.002002>
- Scherer, K. R., ve Brosch, T. (2009). Culture-Specific Appraisal Biases Contribute to Emotion Dispositions. *European Journal of Personality*, 23, 265-288. <https://doi.org/10.1002/per.714>
- Schmid, P. C., ve Schmid Mast, M. (2013). Power Increases Performance in A Social Evaluation Situation as A Result of Decreased Stress Responses. *European Journal of Social Psychology*, 43(3), 201-211. <https://doi.org/10.1002/ejsp.1937>
- Schmid Mast, M., Khademi, M., ve Palese, T. (2020). Power and Social Information Processing. *Current Opinion in Psychology*, 33, 42-46. <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2019.06.017>
- Shteynberg, G., Gelfand, M. J., ve Kim, K. (2009). Peering into The “Magnum Mysterium” of Culture: The Explanatory Power of Descriptive Norms. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 40(1), 46-69. <https://doi.org/10.1177/002.202.2108326196>
- Smith, P. B. (2004). Acquiescent Response Bias as An Aspect of Cultural Communication Style. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 35(1), 50-61. <https://doi.org/10.1177/002.202.2103260380>
- Smith, P. B., ve Bond, M. H. (2019). Cultures and Persons: Characterizing National and Other Types of Cultural Difference Can Also Aid Our Understanding and Prediction of Individual Variability. *Frontiers in Psychology*, 10, 1-15. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.02689>
- Sturman, M. C., Shao, L., ve Katz, J. H. (2012). The Effect of Culture on The Curvilinear Relationship Between Performance and Turnover. *Journal of Applied Psychology*, 97(1), 46-62. <https://doi.org/10.1037/a0024868>
- To, C., Leslie, L. M., Torelli, C. J., ve Stoner, J. L. (2020). Culture and Social Hierarchy: Collectivism as A Driver of The Relationship Between Power and Status. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 157, 159-176. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2019.12.006>
- Tost, L. P., Gino, F., ve Larrick, R. P. (2012). Power, Competitiveness, and Advice Taking: Why The Powerful Don't Listen. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 117(1), 53-65. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2011.10.001>
- Xie, J. L., Roy, J., ve Chen, Z. (2006). Cultural and Individual Differences in Self-Rating Behavior: An Extension and Refinement of The Cultural Relativity Hypothesis. *Journal of Organizational Behaviour*, 27(3), 341-364. <https://doi.org/10.1002/job.375>
- Yoon, D. J., ve Farmer, S. M. (2018). Power that Builds Others and Power that Breaks: Effects of Power and Humility on Altruism and Incivility in Female Employees. *Journal of Psychology: Interdisciplinary and Applied*, 152(1), 1-24. <https://doi.org/10.1080/00223.980.2017.1393381>

Power and Leniency Error with Regard to Cultural Differences: A Conceptual Study within the Framework of Values and Norms

Adem BALTACI**

Power is accepted by many researchers as a feature of interpersonal relationships (Yoon & Farmer, 2018) and seen as a fundamental way of organizing social relationships. However, despite this conceptualization, precise judgments about the effect of power on individuals are still an ongoing research area (Lee & Tiedens, 2001). Considering that culture is a system that organizes the interaction between people, the assumption that culture affects individuals through other social relationships and connections seems reasonable (Smith & Bond, 2019). The difficulty of implementing human resources practices in different cultures (Keleş & Aycan, 2011; Khilji, 2003; Sturman, Shao, & Katz, 2012) is a problem that practitioners have been trying to solve for years, and therefore, the investigation of the effects of context on high-power individuals and their organizational behavior is crucial.

One of the organizational behaviors is “performance appraisal”, which forms the basis of the most strategic decisions in terms of employee management and plays an important role in the efficiency and productivity of organizations (Mishra & Roch, 2017). Since the appraisal process is human-oriented, the process is prone to errors. In this respect, the effects of the context in which performance appraisal and errors occur (Arvey & Murphy, 1998; Cho & Payne, 2016; Chiang & Birtch, 2010; Haines & St-Onge, 2012; Hauenstein, 1992; Randall & Sharples, 2012) and cultural differences between raters need to be examined (Atwater, Wang, Smither, & Fleenor, 2009; Heidemeier & Moser 2009; Morin & Renaud, 2000). In this study, the “leniency error”, which is very common in practice, was conceptually examined in terms of power and cultural differences among raters.

Cultural differences in the study are examined from the perspective of both values and norms. Addressing the leniency error and the difference in power level between raters from the perspective of norms and values, and theoretically revealing their effects and interactions are critical for better understanding the causes of the error and suggestions for solutions.

Leniency error is when a rater gives unfairly high scores to a certain employee compared to other raters (Bernardin, Cooke, & Villanova, 2000). In the literature, there are some studies (Cascio &

** Istanbul Medeniyet University, E-Mail: adem.baltaci@medeniyet.edu.tr ORCID ID: 0000-0001-8474-2164

Bailey, 1995; Earley, Gibson & Chen, 1999; Farh, Dobbins & Cheng, 1991; Korsgaard, Meglino & Lester, 2004; Milliman, Nason, Gallagher, Huo, Von Glinow, Lowe, 1998; Smith, 2004) that show that raters from collectivist culture make more lenient assessments than raters from individualist culture due to their characteristics such as cooperation, loyalty, and ignoring conflicts and disagreements between group members in order to preserve group harmony (Oyserman, Coon, & Kimmelmeier, 2002). On the other hand, it is predicted that individualistic raters would make leniency error less due to their cultural characteristics that prioritize competitiveness and personal success (Davila & Elvira, 2007; Fiske, Kitayama, Markus, & Nisbett, 1998).

When we look at the issue in terms of values/norms and leniency errors, it is expected that more socially oriented individuals would feel the normative pressures more and tend to make more leniency errors in order not to be inconsistent with norms (Fischer, Ferreira, Assmar, Redford, Harb, Glazer, Cheng, Jiang, Wong, Kumar, Kärtner, Hofer, & Achoui, 2009) and to avoid consequences such as social exclusion (Fischer, 2006).

The differences in power affect the tendency to make leniency errors and cause the leniency error to vary according to the raters with different levels of power (Atwater et al., 2009; Ng, Koh, Ang, Kennedy, & Chan, 2011).

In the studies conducted by Heidemeier and Moser (2009) and Korsgaard et al. (2004), it was found that the raters from collectivist culture made more consistent assessments with their superiors and were less lenient than their superiors compared to raters from individualist culture. In the studies of Atwater et al. (2009) and Xie, Roy, and Chen (2006), it was found that raters from individualist cultures are more lenient in their self-assessments.

It is seen that high-power individuals define themselves more positively and see themselves as unique compared to others, and they are more intolerant towards employees in their assessments (Schmid, Khademi, & Palese, 2020). Low-power individuals, on the other hand, have a low sense of control and confidence, so they need the opinions of others more (Tost, Gino, & Larrick, 2012). Some studies show that individuals with high power are more reward and goal-oriented and therefore pay more attention to the qualities of those who contribute to goal achievement (Keltner, Gruenfeld & Anderson, 2003). The characteristics of individuals with low power, such as not being able to speak in a group environment, avoiding expressing their true feelings in interactions with high-power individuals, and suppressing their behavior, suggest that they would make more leniency errors in their performance appraisals. On the other hand, it is accepted that individuals with high power have less tendency to make leniency errors because they do not hesitate to enter the social sphere of others, take action to improve their environment, take the first step in negotiations, engage in risky behaviors to win rewards, and have low empathy (Ferguson, Ormiston, & Moon, 2010). Schmid and Schmid Mast (2013) demonstrated in their study that high-power perception reduces fear of negative assessments.

Collectivist raters who are more affected by normative pressures (Fischer et al., 2009), need acceptance for their assessments more than individualistic raters. Our expectation here is that

in cases when assessment responsibility is high, high-power individuals with collectivistic descriptive norms would make more lenient assessments compared to high-power individuals with value-oriented individualistic characteristics. In cases when the assessment responsibility is low, high-power individuals with collectivistic descriptive norms are expected to make fewer leniency errors.

In summary, as a result of the examinations, it has been determined that in terms of the relationship between values/norms and leniency error, norms are more explanatory than values. Because of the normative pressures on collectivistic individuals, they tend to make more lenient assessments in order not to disturb the harmony within the group and not to act against norms. When we consider the issue in terms of the relationship between power and leniency error in the context of values/norms, high-power individuals in individualistic cultures are competitive, have high self-confidence, and have no fear of deviating from norms, therefore they would act in line with their own beliefs and values. However, low-power individuals are expected to behave in accordance with norms and social restrictions. Moreover, high-power raters with collectivistic descriptive norms would make more lenient assessments than high-power raters with more value-oriented characteristics because of their need for acceptance by others, anxiety for accountability, and dependence on others.

Serhat Orakçı, *Türkiye Afrika İlişkileri: Tarihi Süreç, Yaklaşımlar ve Beklentiler*, İstanbul: Pelikan Basım, 2018, 261 s.

Gözde SÖĞÜTLÜ* 

Jeostratejik önemdeki ticaret yolları güzergahında yer alan ve dünyanın önemli medeniyetlerine ev sahipliği yapmış olan Afrika kıtası tarih boyunca üzerinde güç mücadelesinin yaşandığı bir eylem alanı olmuştur. Afrika kıtası 21. yüzyılda da küresel aktörlerin enerji ve üretim ihtiyaçları için sahip olduğu yer altı ve yer üstü zengin envanterin yanı sıra barındırdığı nüfus potansiyeli ve gelişmeye açık kapasitesi ile siyasi ve askeri nüfuz alanı haline gelmiştir. Küresel aktörlerin farklı motivasyon ve yöntemlerle nüfuz ve dostluk alanları inşa etmeye çalıştıkları dönemde Afrika kıtasının Türkiye açısından da önemi artmaktadır. Bu bağlamda bölgesel güç olma iddiasındaki Türkiye de uzun yıllar dış politikasında ihmal ettiği bölgelerin başında gelen Afrika kıtasının küresel sistemdeki artan ağırlığına paralel son yıllarda izlediği çok boyutlu dış politika doğrultusunda kıtada yaşanmakta olan jeopolitik mücadeleye dahil olmuştur.

İHH İnsani ve Sosyal Araştırmalar Merkezi (İNSAMER) araştırmacısı olan Serhat Orakçı “Türkiye-Afrika İlişkileri Tarihi Süreç, Yaklaşımlar ve Beklentiler” isimli çalışmasıyla Afrika kıtasına ilgi duyan okuyucuyla buluşuyor. Yazarın ifadesi ile çalışma tarihsel arka plan da göz önünde bulundurularak Türkiye’nin özellikle 2005 yılı sonrasında Afrika kıtasına yönelik artan angajmanı doğrultusunda temel siyasi, ekonomik, kültürel, stratejik dış politika parametrelerini bütüncül bir yaklaşımla incelemeyi hedeflemektedir.

Serhat Orakçı küresel ekonomi ve siyasetin yeni bir dengeye evrildiği uluslararası sistemde Afrika kıtasının artan önemine paralel olarak Türkiye – Afrika ilişkilerini tarihsel bir bakış açısı çerçevesinde ortaya koymaktadır. Kapsamlı bir çalışmanın ürünü olan kitapta Türkiye – Afrika ilişkilerinin tarihi bağlamından kopartılarak –Osmanlı Devleti’nin Afrika tecrübesi anlaşılmadan – son yirmi yıla hapsedilmesinin büyük bir eksiklik yaratacağından hareketle sistemli bir perspektif ile dört ayrı döneme ayrılmıştır. 1517 ila 1912 arası dönemi kapsayan ilk dönem, Afrika’daki mevcut konumumuzu daha iyi değerlendirmek bağlamında Türkiye-Afrika ilişkilerinin arka planını tarihsel gelişmelerin göstermiş olduğu süreklilikler ve değişimler doğrultusunda Osmanlı Devleti dönemi ilişkilerden itibaren ele almıştır. Bununla birlikte sömürgecilik faaliyetlerinin

* İstanbul Üniversitesi, E-posta: gzdsogutlu@hotmail.com

Afrika toplumlarında ne denli olumsuz etkiler yarattığını anlamak için Afrika ile ilgili yapılan her çalışmada sömürgecilik faaliyetlerine değinilmesi gerektiğine dikkat çeken Orakçı kıtanın sömürgecilik öncesi döneme ait ekonomik, kültürel ve toplumsal özelliklerini incelemektedir. Müreffeh bir toplum olmak için her türlü imkana sahip olmalarına rağmen sömürgeciliğin başlaması ile Afrika toplumlarının demografik ve toplumsal yapıları ciddi ölçüde değişime uğramıştır. Bu bağlamda Orakçı Osmanlı Afrika ilişkilerini sömürgeciliğin yıkıcı etkileriyle mücadelede yerel merkezi otoriteler ve kıta halkları ile kurulan işbirliği sayesinde birlikte var olma anlayışı çerçevesinde farklı açılardan ele almaktadır. Misyonerlik, ırksal farklılık, medenileştirme gibi iddialarla meşrulaştırılmaya çalışılan sömürgecilik faaliyetleri kıta üzerinde derin izler bırakmış ve kıtanın bugün dahi yaşadığı krizlerin temel sebeplerden biri olmuştur. Öte yandan kıtanın küresel sistemde artan önemi doğrultusunda kıtada görünürlüğünü artırmak isteyen ülkelerin sömürgecilik geçmişi olmaması kıta halkları tarafından sempati ile karşılanmakta ve kıta ülkeleriyle kurulacak ilişkilerde pozitif yönlü bir etkide bulunmaktadır. Osmanlı Devleti'nin mirasçısı konumundaki Türkiye'nin Afrika kıtası ile ilişkilerinde Osmanlı bakiyesi önem arz etmektedir. Bu bağlamda kitabın dikkat çektiği en önemli noktalardan biri son dönemde uluslararası akademik camiada seslendirilen Osmanlı Devleti'nin Afrika'da sömürgeci bir güç olduğu söylemlerinin gerçeği yansıtmadığıdır. Orakçı henüz üzerinde mutabakat sağlanamayan kompleks ve karmaşık bir kavram olan sömürgeciliğin tanımına ilişkin İtalyan tarih yazarı Raimondo Luraghi'ye atıfta bulunarak Osmanlı Devleti'nin Afrika kıtasına ilişkin izlemiş olduğu stratejinin sömürgecilik kontekstinden ayrı değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Yazarın temel argümanı Osmanlı Afrika ilişkilerinde söz konusu olan, sömüren sömürülen ilişkisinden ziyade ortaklık eksenli bir bütünleşme olduğudur. Yazar sömürgecilik faaliyetleri ile bağlantılı olan sonsuz sermaye biriktirmeye dayalı kapitalist sistemin ve Sanayi Devrimi'nin Avrupada ortaya çıkmasının tesadüf olmadığını öte yandan Osmanlı Devleti döneminde Avrupalı güçlerin asimilasyon politikalarının aksine Afrika'da halkların özellikle dini inanışlarının korunduğunun ve insani ve adilane politikaların izlendiğini belirterek argümanını desteklemektedir.

Modern sömürgeciliğin başlangıcı sayılan 1884 Berlin Konferansı sonrasında Afrika Avrupa'ya bağımlı hale getirilirken Osman Devleti ise 1. Dünya Savaşı'nda maruz kaldığı emperyalist işgaller karşısında varlığını koruma kaygısıyla hareket etmekteydi. Dolayısıyla 1923 ila 1960 yılları arasındaki süreçte gerek Afrika kıtasında gerek Osmanlı Devleti coğrafyasında yaşanan gelişmeler doğrultusunda incelenen ikinci dönemde "*ortak kader*" vurgusu ön plana çıkmaktadır. Bu dönemde ayrıca Osmanlı Devleti'nin emperyalist güçlere karşı vermiş olduğu mücadelenin Afrika'da ulus devlet modelinin ortaya çıkmasına etki edecek bağımsızlık fikrinin yeşermesinde öncü rol oynadığına vurgu yapılmıştır.

Orakçı 1960 – 2002 yıllarını kapsayan üçüncü dönemi Türkiye-Afrika ilişkilerini Afrika kıtasının ve yeni kurulmuş olan Türkiye Cumhuriyeti'nin kendi iç dinamikleri ve küresel ekonomik politik konjonktürdeki gelişmeler ışığında analiz etmektedir. Bu dönemde Afrika kıtası ile ilişkilerin asgari düzeyde tutulmasının nedeni olarak yeni kurulmuş olan Türkiye Cumhuriyeti devleti zihniyetinin bir izdüşümü olan yüzünü Batı'ya dönme ve batılılaşma hedefi olduğunu da vurgulamaktadır. Türkiye'de politik gücü elinde bulunduran zihniyet doğrultusunda 1960

yılından sonra dış politikada uygulanan revizyonist politikaların sonucu olarak Afrika'ya yönelik vizyon ve esasları içeren 1998 Afrika Açılım Eylem Planı ilan edilmiştir. Orakçı'ya göre geniş bir yelpazede planlanmış olan söz konusu eylem planının hayata geçememesinin nedeni Türkiye'nin iç dinamikleri ile açıklanabilir. Bu dönemde Türkiye – Afrika ilişkilerine salt dış politika analizi şeklinde yaklaşmayan Orakçı özellikle 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) iktidara gelmesiyle Türkiye – Afrika ilişkilerinin bir dönüm noktasına uğradığını ve Türk kamuoyunda da Afrika'ya yönelik algıların değişmeye başladığına dikkat çekmektedir.

“Yükselen Afrika'da Yükselen Türkiye” vurgusunun ön plana çıktığı 2003'ten günümüze kadar ilişkilerin yeni bir vizyonla yeniden canlandırıldığı dönemi Orakçı Türkiye Afrika'da ne yapıyor, nasıl yapıyor, niçin yapıyor soruları etrafında tartışmaya açmaktadır. Dönem kapsamında Türkiye'nin başta diplomasi olmak üzere tarih, kültür, din, ticaret, yatırım, sağlık, eğitim, güvenlik, insani yardım kalkınma yardımlarına ilişkin devlet kurumları ve sivil toplum kuruluşları önderliğinde uygulanan politikaların değerlendirmesi yapılmaktadır. Orakçı bu bölümde ayrıca Afrika'da kendine özgü bir yol belirleme hedefindeki Türkiye'nin çağın dinamikleri eşliğinde Afrika kıtasına ilişkin sağlıklı ve uzun soluklu politika yapımı bağlamında önerilerde bulunmaktadır.

Türk dış politikasında uzun bir dönem ihmal edilmiş olan Afrika kıtasına ilişkin ilgi ve alaka özellikle 1998 yılında ilan edilen Afrika Eylem Planı ile her alanda artmıştır. İlk yıllarında insani boyutta başlayan Türkiye'nin Afrika politikası siyasi ve ticari ilişkilerin geliştirilmesi için atılan adımlar doğrultusunda medya ve akademi çevrelerinde de yoğun bir ilgiye mazhar olmuştur. Kıta ile ilgili hem fikrinsel hem toplumsal hem de kurumsal düzlemlerde önemli değişikliklerin görülmeye başlandığı ilerleyen yıllarda Türkiye-Afrika ilişkilerinin gelişimine katkı sağlayacak yazılı ve görsel materyallerin sayısında artış yaşanmıştır. Türkiye'de Afrika çalışmaları henüz yeterince kurumsallaşmamış olsa da Anadolu Ajansı'nın 2018 yılında gerçekleştirdiği “Yükselen Afrika Projesi” kapsamında hazırlanan röportaj, yazı ve görseller Avrupa merkezi bakış açısıyla hazırlanan Afrika çalışmalarına karşı Afrika'ya dair Türkiye'ye özgü perspektifin benimsenmesine katkı sağlamıştır. Ayrıca ORDAF'ın (Ortadoğu ve Afrika Araştırmalar Derneği) 2013 yılında hazırladığı Osmanlı'dan Günümüze Afrika Bibliyografyası Türkiye'deki Afrika çalışmaları hakkında telif ve tercüme eserleri kapsayan detaylı bir envanteri sunmaktadır. Diğer yandan akademik çevrelerde Afrika kıtasına ilişkin artan ilgiye paralel olarak birçok üniversite bünyesinde Afrika Araştırma Merkezleri kurulmuştur. Gazi Üniversitesi bünyesinde açılmış “Ortadoğu ve Afrika Çalışmaları” programı ve 2008 yılında Ankara Üniversitesi'nde AÇAUM (Afrika Çalışmaları Araştırma ve Uygulama Merkezi) Afrika kıtasına ilişkin çalışmaların gelişmekte olduğunu göstermektedir. Bu doğrultuda Orakçı'nın birçok defa sahaya inmiş ve sahadaki gerçekleri görerek Afrika kıtasına ilişkin akademik çalışmalarını yürütmekte olan Orakçı'nın Türkiye-Afrika İlişkileri Tarihi Süreç, Yaklaşımlar ve Beklentiler başlıklı çalışması kıtaya ilişkin çalışmalara gösterilen gayret ve girişimlerin önemli bir örneğini teşkil etmektedir. Tarihsel arka planın derinlemesine ele alınmış olması okuyucunun konuya ilgisini azaltabileceği sorununu ortaya çıkarmaktadır. Fakat Orakçı'nın benimsemiş olduğu tarihsel yaklaşım Afrika ülkeleriyle ilişkilerimizin doğasını anlayarak bugün gelmiş olduğu aşamanın değerlendirilmesi

ve ilişkileri daha da derinleştirecek ilave yol ve yöntemlerin belirlenmesi açısından önemlidir. Türkiye'nin köklü bir geçmişinin olduğu Afrika kıtasına ilişkin bugün izlemiş olduğu çok yönlü dış politikası kimi zaman Batılı medya organlarında sömürgecilik şeklinde yansıtılmaktadır. Dolayısıyla kitabın en önemli katkısı bu tür söylemlerin kasıtlı olduğunu ifade edecek şekilde Türkiye-Afrika ilişkilerinin "eşit ortaklık ve karşılıklı fayda temelinde geliştirmek" vurgusunu ön plana çıkarmasıdır.

Akademisyenler, uzmanlar ve öğrenciler başta olmak üzere her kesimin anlayabileceği yalın bir dille yazılan eser okuyucunun Türkiye – Afrika ilişkilerine geniş bir perspektiften bakmasına imkân sağlamaktadır. Türkiye'nin tarihsel, kültürel ve coğrafi yakınlığına rağmen uzun yıllar dış politikasında ihmal ettiği Afrika kıtasına ilişkin dönemsel analizlerinin yapıldığı eser Türk akademi literatüründe hatırı sayılır bir boşluğu dolduracak niteliktedir. Okuyucunun temel bilgiler edinmesini amaçlayan kitabın en önemli katkılarından bir diğeri Türkiye'deki Afrika kıtasına ilişkin literatürü de sunuyor olmasıdır. Diğer bir ifadeyle yazar Türkçe yazında kıta hakkında çalışmalar yürütmekte olan uzman ve kurum isimlerine de yer vererek okuyucuya bir rehber işlevi sunmaktadır.