

# IPSUS

INTERNATIONAL JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE & URBAN STUDIES  
ULUSLARARASI SİYASET BİLİMİ VE KENTSEL ARAŞTIRMALAR DERGİSİ  
REVUE INTERNATIONALE DE SCIENCE POLITIQUE ET D'ETUDES URBAINES  
VOLUME • CİLT: 7 / ISSUE • SAYI • NUMÉRO: 1 MARCH • MART • 2019  
ISSN: 2630-6263



MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

International Journal of Political Science and Urban Studies (IPSUS) • Uluslararası Siyaset Bilimi ve Kentsel Araştırmalar Dergisi • Revue Internationale de Science Politique et D'études Urbaines  
6 Aylık Hakemli Akademik Dergi • Biannual Peer-Reviewed Academic Journal  
ISSN: 2630-6263

**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)

**Yayın Kurulu • Editorial Board**

**Baş Editör • Editor-in-Chief:** Prof. Dr. Nuray BOZBORA

**Yönetici Editörler • Managing Editors:** Doç.Dr. Zuhâl MERT-UZUNER,

Dr. Öğr. Üyesi Merve ÖZDEMİRKIRAN – EMBEL

**Editör Yardımcıları • Assistant Editors:** Arş. Gör. Nilay ÖKTEN, Arş. Gör. Ferit BELDER, Arş. Gör. Oğuz DORKEN, Dr. Öğr. Üyesi Osman SAVAŞKAN

**İngilizce Dil Editörü • English Language and Copy Editor:** Arş. Gör. Ayşecan KARTAL, Galatasaray Üniversitesi

**Fransızca Dil Editörü • French Language Editor:** Öğr. Gör. Gülseren AKSEL, Galatasaray Üniversitesi

**Advisory Editors • Danışman Editörler:** Prof. Dr. Yeşer Yeşim ÖZER YÜRÜR (İstanbul Üniversitesi), Doç. Dr. İlker Erdem MUTLU (Hacettepe Üniversitesi), Doç. Dr. Beken SAATÇI-OĞLU (MEF Üniversitesi), Dr. Dilek YANKAYA (Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, CHERPA, France), Dr. İrem Aşkar KARAKIR (Dokuz Eylül Üniversitesi)

**Bilim Kurulu • Editorial Advisory Board**

Prof. Dr. Ahmet DEMİREL ( Nişantaşı Üniversitesi, Türkiye ), Prof. Dr. Ayşegül SEVER ( Marmara Üniversitesi, Türkiye ), Prof. Dr. Birsen HEKİMOĞLU ( İstanbul Üniversitesi, Türkiye ), Prof. Dr. Christoph KNILL (Ludwig-Maximilians Üniversitesi / Almanya), Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN (İstanbul Şehir Üniversitesi), Prof. Dr. Ernest WOLF-GAZO (Kahire Amerikan Üniversitesi), Prof. Dr. Faruk SÖNMEZOĞLU (İstanbul Üniversitesi – Cerrahpaşa), Prof. Dr. James M. CONNELLY (Hull Üniversitesi / İngiltere), Prof. Dr. Lubomir KOPECEK ( Masaryk Üniversitesi , Çek Cumhuriyeti ), Prof. Dr. Miro HACEK ( Ljubljana Üniversitesi, Slovenya ), Prof. Dr. Ruşen KELEŞ (Ankara Üniversitesi), Prof. Dr. Saadet Gülden Ayman ( İstanbul Üniversitesi, Türkiye ), Prof. Dr. Yeşeren Eliçin (Galatasaray Üniversitesi, Türkiye ), Doç.Dr. Dimitris TSAROUHAS ( Bilkent Üniversitesi, Türkiye ), Dr.Öğr.Üyesi Çiğdem AKSU ÇAM (Adana Bilim ve Teknoloji Üniversitesi, Türkiye ), Dr. Kâmil ZAJACZKOWSKI (Varşova Üniversitesi / Polonya), Dr. Klevis KOLASİ ( Ankara Üniversitesi, Türkiye ), Öğr.Gör.Dr. Dragos C MATEESCU ( İzmir Ekonomi Üniversitesi, Türkiye )

**Marmara Üniversitesi Yayınevi • Marmara University Press**

**Adres • Address:** Göztepe Kampüsü 34722 Kadıköy, İstanbul

**Tel • Phone:** (0216) 348 43 79 **Faks • Fax:** (0216) 348 43 79

**E-posta • E-mail:** [yayinevi@marmara.edu.tr](mailto:yayinevi@marmara.edu.tr)

**İletişim Bilgileri • Contact Details**

**Adres • Address:** Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,

Anadolu Hisarı Kampüsü, 34810, Beykoz, İstanbul

**Tel • Phone:** (0216) 308 99 19 **Faks • Fax:** (0216) 308 99 32

**E-posta • E-mail:** [ipsus@marmara.edu.tr](mailto:ipsus@marmara.edu.tr)

**ULUSLARARASI SİYASET BİLİMİ VE KENTSEL ARAŞTIRMALAR DERGİSİ**, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin hakemli akademik yayınıdır. Altı ayda bir yayınlanır. 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. **Uluslararası Siyaset Bilimi ve Kentsel Araştırmalar Dergisi** **ULRICH Global Serials Directory** ve **EBSCO** uluslararası alan endeksi tarafından taranmaktadır. **TÜBİTAK** ulusal endekte ve Ulrich's uluslararası endekte taranan Uluslararası Siyaset Bilimi ve Kent Çalışmaları Dergisi, Social Science Citation Index'e (SSCI) girmek için ilk başvurulması gereken Emerging Sources Citation Index'e (ESCI) başvurusunu da gerçekleştirmiştir.

**INTERNATIONAL JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE AND URBAN STUDIES (IPSUS)**, is a peer-reviewed academic journal of Marmara University Faculty of Political Science. The journal is a biannual publication. All the views and opinions expressed in the articles are those of the authors and they do not necessarily reflect the views or opinions of the editor, the editorial board, or the publisher. The editorial board reserves the right to make necessary changes in spelling and sentences without changing content. The journal is indexed by **ULRICH Global Serials Directory** and **EBSCO** International Index. International Journal of Political Science and Urban Studies, indexed by the TUBITAK national index and Ulrich's international index, also applied to the Emerging Sources Citation Index (ESCI), which is the first step to be accepted to the Social Science Citation Index (SSCI).

# Teşekkür

Dergimizin bu sayısına gönderilen makalelere hakemlik yaparak destek veren ve isimleri, unvan-alfabetik sıra gözetilerek aşağıda düzenlenmiş olan meslektaşlarımıza katkılarından ötürü teşekkür ederiz.

Yayın Kurulu

Prof. Dr. Ahmet Nohutçu ( İstanbul Medeniyet Üniversitesi )  
Prof. Dr. Ali Vahit Turhan ( Beykent Üniversitesi )  
Prof. Dr. Alptekin Sökmen ( Gazi Üniversitesi )  
Prof. Dr. Aynur Aydın ( İstanbul Üniversitesi )  
Prof. Dr. Birsen Örs ( İstanbul Üniversitesi )  
Prof. Dr. Hacı Bayram Kaçmazoğlu ( İstanbul Üniversitesi )  
Prof. Dr. Mehmet Marangoz ( Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi )  
Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen ( Hacettepe Üniversitesi )  
Prof. Dr. Yasemin Işıқтаç ( İstanbul Üniversitesi )  
Prof. Dr. Yusuf Güneş ( İstanbul Üniversitesi )  
Prof. Dr. Ziya Öniş ( Koç Üniversitesi )  
Doç. Dr. Behlül Özkan ( Marmara Üniversitesi )  
Doç. Dr. Emel Parlar Dal ( Marmara Üniversitesi )  
Doç. Dr. Emre Erşen ( Marmara Üniversitesi )  
Doç. Dr. Erbay Arıkboğa ( Marmara Üniversitesi )  
Doç. Dr. Figen Yıldırım ( İstanbul Ticaret Üniversitesi )  
Doç. Dr. Hakan Güneş ( İstanbul Üniversitesi )  
Doç. Dr. Necati İyikan ( Akdeniz Üniversitesi )  
Doç. Dr. Orhan Çınar ( Acıbadem Üniversitesi )  
Doç. Dr. Suna Gülfer İhlamur Öner ( Marmara Üniversitesi )  
Doç. Dr. Vügar İmanbeyli ( İstanbul Şehir Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Burak Hamza Eryiğit ( Marmara Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Cengiz Sunay ( Kocaeli Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Funda Karadeniz ( Gaziantep Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Hakan Arıdemir ( Dumlupınar Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Helin Sarı Ertem ( İstanbul Medeniyet Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi İhsan Oğuz Bakkalbaşı ( Marmara Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Kenan Demirci ( Fırat Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Muzaffer Şenel ( İstanbul Şehir Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Nazan Cömert Baechler ( Marmara Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Pınar İpek ( Bilkent Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Selin Muzaffer Bölme ( Marmara Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Sinem Güler Kangallı Uyar ( Pamukkale Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Zekeriya Tüzen ( Bahçeşehir Üniversitesi )  
Dr. Öğr. Üyesi Zeynep Ayata ( Koç Üniversitesi )  
Arş. Gör. Dr. Özge Özkoç ( Ankara Üniversitesi )

## Takdim

Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından 2013 yılından beri Siyasal Bilimler adıyla yayınlanan dergimiz, yazarların, hakemlerin, yayın ve bilim kurullarının emek ve katkılarıyla gelişimini sürdürmüş ve Türkiye'deki üniversite dergileri arasında saygın bir yer edinmiştir. Dergimiz uluslararası niteliğini güçlendirmek ve yayın ve erişim kapasitesini artırmak amacıyla 2019 yılının ilk sayısından itibaren online hale getirilmiş ve ismi International Journal of Political Science and Urban Studies olarak değiştirilmiştir. TR-Dizin'de taranan ve ESCI endeks başvurusu tamamlamış olup değerlendirme süreci devam etmekte olan IPSUS'un Mart 2019 sayısı temel bilimsellik ilkelerine uygun olarak titizlikle hakem ve editoryal incelemelerden geçirilmiş 16 (on altı) değerli akademik çalışmadan oluşmaktadır.

H. Deniz GENÇ ve N. Aslı ŞİRİN-ÖNER, Why not activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union başlıklı makalelerinde Avrupa Birliği'nin (AB) mültecilere yönelik geçici koruma prensibini ve bu prensip çerçevesinde hazırlanan 'Geçici Koruma Yönergesi'ni incelemektedirler. Yazarlar, söz konusu yönergenin üye devletlerin sorumluluk ve bütçe paylaşımı konusundaki endişelerinin gölgesi altında kaldığını öne sürerek yönergenin yürürlüğe konmamasının Avrupa bütünleşmesinde bir temel ilkeler krizini gösterdiğini belirtmektedirler. Göç araştırmaları alanından bir başka makale olan Ceren ARK YILDIRIM ve Yeşer Yeşim ÖZER YÜRÜR'ün kaleme aldıkları Uluslararası Göçmenlerin Türkiye'ye Uyumu Yasal Düzenlemeler Ne Derece Uyumu/Entegrasyonu Hedefliyor? başlıklı çalışma Türkiye'nin mevcut göç politikasının oluşum sürecinin başından itibaren uyumu, haklarda eşit bir topluluk oluşturma perspektifinden tanımlamadığı, uluslararası göçmenlerin uyumunun, sosyal, ekonomik politik ve hukuki olarak parçalı olarak gerçekleştiği, uyum politikasının uygulama safhasında, konjonktürel gelişmelerle şekillenmekte olduğu iddiasını taşımaktadır.

Balkanlar'ın siyasi ve sosyal tarihi çerçevesinde Türkiye-Romanya ilişkilerinin bir vechesine ışık tutan Metin ÖMER'in makalesi Why did they leave? Perceptions on the Turkish Emigration from Dobrogea to Turkey (1918-1940), Romanya-Türkiye arasındaki ilişkilerin gelişimine damga vurmakla kalmayıp aynı zamanda Türk tarih yazımında Dobruca olarak bilinen Romen Vilayeti Dobrogea'daki Türk-Tatar topluluğunda ortaya çıkan bazı önemli sosyal değişimleri de belirleyen bir süreci incelemektedir. Yine Balkan coğrafyasının önemli bir ülkesinin, Sırbistan'ın, tarihine ilişkin bir inceleme sunan Danilo SERENAC, The Final Push Against The Eternal Enemy The Serbian Preparations for The First Balkan War başlıklı makalesinde 19.yüzyılın sonunda Sırpların Osmanlı İmparatorluğu ile olası bir çatışma durumu için yaptığı hazırlıkları ele almaktadır.

Gorbaçov'dan Putin'e Rus Milliyetçiliğinin Gelişimi başlıklı makalesinde Rus milliyetçiliğinin temel unsurlarını tarihsel bir perspektifte ele alan İdil TUNÇER-KILAVUZ, Rusya Federasyonu'nun sınırlarının dışına taşan, komşu ülkelerdeki Rus ve Ruslaşmış gruplara da hitap edebilecek bir söylem geliştirdiğini, Sovyetler Birliği dönemindeki etnik farklılıkların tanındığı ve güçlendirildiği bir sistemden, Yeltsin döneminin vatandaşlığa vurgu yapan milliyetçilik anlayışına, Putin döneminde ise, hem Rusya Federasyonu içerisinde hem de dışında bu söylemin

hitap edebileceği grupları, sınırları geniş ve müphem biçimde tanımlanan etnik Rus kimliğine entegre olmaya çağırarak bir anlayışa geçildiğini öne sürmektedir. Türkiye-Rusya ilişkilerini enerji perspektifinden inceleyen Cemal KAKIŞIM ise, Karşılıklı Bağımlılık Kapsamında Türkiye-Rusya Enerji İlişkilerinin Analizi başlıklı makalesinde, Türkiye ve Rusya arasında enerji alanında karşılıklı bağımlılık bulunduğunu, ancak Türkiye açısından bu bağımlılığın Rusya lehine dengesiz bağımlılığa dönüşme riski taşıdığını iddia etmektedir.

Hasan SAYGIN ve Özüm Sezin UZUN'un yazdıkları Nuclear Nonproliferation Regime: Are New Institutions Needed? başlıklı çalışma nükleer silahların yayılmasıyla ilgili acil olarak paradigma değişikliğine ihtiyaç duyulduğunu göstermek amacıyla mevcut uluslararası nükleer rejimin verimliliğini analiz ederken, alternatif kurumların kurulabilmesi için tartışma platformu oluşturmaya katkı sağlayabilmek üzere yeni bir çok-terafli mekanizma önermektedir. Uluslararası ilişkiler alanında yirmi yıldan beri nükleer yayılması tartışmalarının bir öznesi haline gelmiş olan İran'daki rejim değişikliği Meral BALCI ve Esra DENİZ tarafından güvenlik ikilemi üzerinden açıklanmıştır. Rethinking The Iranian Islamic Revolution of 1979 with The Security Dilemma of The Cold War başlıklı makalelerinde yazarlar, İran Devrimini literatürdeki bakış açılarından farklı bir perspektif ile değerlendirmiş ve Devrimi tarihsel süreç ile açıklamaktan ziyade tarihsel süreci oluşturan dış dinamiklere odaklanmışlardır.

2011 yılından beri Orta Doğu coğrafyasını etkisi altına alan Arap Baharı'nın Yemen'deki yansımalarını inceleyen Veysel KURT, Arap İsyanları Sonrasında Orta Doğu'da Vekalet Savaşları: Yemen Örneği başlıklı makalesinde Yemen'deki siyasal değişim ve çatışma sürecine odaklanmaktadır. Yazar, bazı dönüm noktalarını göz önünde bulundurarak çatışma sürecinin hangi formlara büründüğünü belirleme iddiasındadır. Gül ARIKAN AKDAĞ ve Aylin AYDIN ÇAKIR, Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasında meydana gelen değişimin boyutları konusunda iddia edilen temel savları ampirik olarak test etmek olan Uluslararası Antlaşmaların Analizi Üzerinden Adalet ve Kalkınma Partisi Döneminde Türkiye'nin Değişen Ortadoğu Politikası başlıklı makalede, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 1984 ve 2015 yılları arasında onaylanan uluslararası antlaşmaları imzacı taraflar, konu ve içerik bakımından kodlanmış ve literatürdeki dört temel hipotezi bu orijinal veri setini kullanılarak test etmiştir. Mehmet KABASAKAL, Deparliamentarization in Turkey: A Major Decline in the Scrutiny Function başlıklı çalışmada, dünyada parlamentoların güç yitirmesini ele alan literatür çerçevesinde Türkiye'deki yasama ve yürütme arasındaki güç dengesini, anayasal değişiklikler, ülkenin seçim sistemi, parti disiplinini etkileyen ve liderin denetimini pekiştiren parti yapıları açısından incelemektedir.

Kü-Yerel Süreçte Kent Girişimciliği Bağlamında Kardeş Kent: Trabzon-Zigetvar Örneği başlıklı çalışmalarında Suna ERSAVAŞ KAVANOZ ve Nisa ERDEM, Trabzon ile Zigetvar Belediyeleri arasındaki kardeş kent ilişkisini kent girişimciliği bağlamında kültürel, ekonomik ve sosyal etkileşim üzerinden değerlendirmektedirler. Yine yerel yönetimler ve kent çalışmaları alanında yer alan Türk Yerel Yönetim Sisteminde "Yeni Büyükşehir" Uygulamasının Kapatılan Bir Belde Belediyesi Üzerinden Değerlendirilmesi başlıklı makalede Onur Kemal YILMAZ, Türkiye'de yerel yönetimler alanında 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan düzenlemelere dikkat

çekmiş ve bu kapsamda yeni büyükşehir uygulamasının kapatılan bir belde belediyesi üzerinden incelenmesini somut olarak ortaya koymuştur.

Alihan GÖK, Dağıtımdan Tanınmaya Toplumsal Adaletin Anlamı başlıklı makalesinde “toplumsal adalet mücadelesi” kavramını John Rawls ve Axel Honneth’in geliştirdiği kuramsal çerçeve ve kavramsal araçlar vasıtasıyla irdelemektedir. Elif ALKAY ve Gökhan ÖVENÇ ise dar gelir gruplarının yeni konut sunusu içinden konut edinebilirliği, sunu miktarındaki ve çeşitliliğindeki dik-kate değer artışa rağmen, hala önemli bir problem olduğuna işaret etmekte ve Farklı Gelir Gruplarının Konut Satın Alabilirliğinde Bölgesel Farklılıkların İncelenmesi başlıklı makalelerinde 2000’li yılların ilk yarısından itibaren yeniden şekillenen konut piyasasında, %20’lik gelir dilimlerine mensup hane halklarının yeni konut sunusu içinden 100 m2 standart kabul edilen bir konutu satın alınabilirlik düzeylerini ve bunun yıllar içinde nasıl değiştiğini konut satın alınabilirlik indeksi ile ortaya koymuşlardır. Son olarak Ebru TEKİN BİLBİL, güncel bir tartışma konusunu ele aldığı Platform Teknolojileri ve Temsilîyet Sorunu: UBER ve Booking.com Vakaları başlıklı makalesinde yeni ekonomilerin yarattığı siyaset alanlarındaki temsilîyet boşluklarını incelemekte ve Booking.com ve Uber isimli firmaların faaliyet gösterdikleri piyasaların yapısını değiştirmesi, çıkar ilişkilerini tetiklemesi ve yeni müdahale alanları yaratmasını irdelemektedir.

Mart 2019 sayımızda yayınlanan çalışmaların sosyal bilimlerin farklı alanlarını zenginleştireceğini temenni ediyor ve IPSUS yayın kurulu olarak bu sayıya katkıda bulunan tüm yazar ve hakemlere teşekkür ediyoruz.

# İçindekiler / Contents

Teşekkür.....	IV
Takdim .....	V
Why not activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union Neden yürürlüğe konmadı? Geçici Koruma Yönetmeliği ve Avrupa Birliği'nde Geçici Koruma'nın Gizemi <b>H. Deniz GENÇ, N. Aslı ŞİRİN ÖNER</b> .....	1
Uluslararası Göçmenlerin Türkiye'ye Uyumu Yasal Düzenlemeler Ne Derece Uyumu/ Entegrasyonu Hedefliyor? Harmonization of International Migrants in Turkey : To What Extent are Legal Measures argeting Integration? <b>Ceren ARK YILDIRIM, Yeşer Yeşim ÖZER YÜRÜR</b> .....	19
Why Did They Leave? Perceptions on the Turkish Emigration from Dobrogea to Turkey (1918-1940) Neden gittiler? Dobrucadan Türkiye'ye Türk Göçlerine İlişkin Algılar (1918-1940) <b>Metin OMER</b> .....	42
“The Final Push Against the Eternal Enemy” The Serbian Preparations for the First Balkan War “Ezeli Düşmana Karşı Son Hamle” Birinci Balkan Savaşı için Sırp Hazırlıkları <b>Danilo SERENAC</b> .....	55
Karşılıklı Bağımlılık Kapsamında Türkiye-Rusya Enerji İlişkilerinin Analizi An Analysis of Turkey and Russia Energy Relations in the Scope of Interdependence <b>Cemal KAKIŞIM</b> .....	67
Gorbaçov'dan Putin'e Rus Milliyetçiliğinin Gelişimi The Development of Russian Nationalism From Gorbachev to Putin <b>İdil TUNÇER KILAVUZ</b> .....	90
Nuclear Nonproliferation Regime: Are New Institutions Needed? Nükleer Silahların Yayılmasının Önlenmesi:Yeni Kurumlara İhtiyaç Var mı? <b>Hasan SAYGIN, Özüm Sezin UZUN</b> .....	115



Rethinking The Iranian Islamic Revolution of 1979 with The Security Dilemma of the Cold War 1979 İran İslam Devrimini ‘Soğuk Savaşın Güvenlik İkilemi’ ile Yeniden Düşünmek <b>Meral BALCI, Esra DENİZ</b> .....	132
Uluslararası Antlaşmaların Analizi Üzerinden Adalet ve Kalkınma Partisi Döneminde Türkiye’nin Değişen Ortadoğu Politikası Explaining Turkey’s Foreign Policy in the Middle East through the Analysis of International Agreements <b>Gül ARIKAN AKDAĞ, Aylın AYDIN ÇAKIR</b> .....	148
Deparliamentarization in Turkey: A Major Decline in the Scrutiny Function Türkiye’de Parlatentonun Güç Yitirmesi: Denetim İşlevinde Büyük Gerileme <b>Mehmet KABASAKAL</b> .....	168
Kü-Yerel Süreçte Kent Girişimciliği Bağlamında Kardeş Kent: Trabzon-Zigetvar Örneği The Sister City In The Context Of City Entrepreneurship In The Glocal Process: The Sample Of Trabzon-Zigetvar <b>Suna ERSAVAŞ KAVANOZ, Nisa ERDEM</b> .....	190
Türk Yerel Yönetim Sisteminde “Yeni Büyükşehir” Uygulamasının Kapatılan Bir Belde Belediyesi Üzerinden Değerlendirilmesi Evaluation of “New Metropolitan Municipal” Implementation in Turkish Local Government System Through a Closed Municipality <b>Onur Kemal YILMAZ</b> .....	208
Dağıtımdan Tanınmaya Toplumsal Adaletin Anlamı The Sense of Social Justice from Redistribution to Recognition <b>Alihan GÖK</b> .....	235
Farklı Gelir Gruplarının Konut Satın Alabilirliğinde Bölgesel Farklılıkların İncelenmesi Investigating Regional Differences in Housing Affordability of Different Income Groups <b>Elif ALKAY, Gökhan ÖVENÇ</b> .....	259
Platform Teknolojileri ve Temsiliyet Sorunu: Uber Ve Bookig.Com Vakaları Platform Technologies And Representatin Problem: Uber And Booking.com Cases <b>Ebru TEKİN BİLBİL</b> .....	285
Arap İsyancıları Sonrasında Ortadoğu’da Vekalet Savaşları: Yemen Örneği Proxy Wars in the Middle East After the Arab Uprisings: Case of Yemen <b>Veysel KURT</b> .....	307

## Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union

### Neden Yürürlüğe konmadı? Geçici Koruma Yönetmeliği ve Avrupa Birliği'nde Geçici Koruma'nın Gizemi

H. Deniz GENÇ\*  
N. Aslı ŞİRİN ÖNER\*\*

#### Abstract

Following the conflicts in former Yugoslavia, temporary protection was introduced as a crucial element of the European Union's (EU) response to refugee crises. The EU even adopted a directive, the Temporary Protection Directive, regarding its implementation. However, despite several refugee crises, it was not activated. Building on a comprehensive analysis of official documents of European institutions and the available secondary literature, this article investigates the main reasons behind its inactivation. It reveals that the real concerns of EU Member States lay in the measures promoting a balance of efforts to provide temporary protection. In other words, Member States' concerns over responsibility and burden sharing cast a shadow over temporary protection in the EU. The article concludes that the Directive's inactivation indicates a crisis of fundamental principles in European integration.

**Keywords:** asylum, European Union, refugee crisis, temporary protection, solidarity

#### Öz

Geçici koruma, Yugoslavyadaki çatışmaların ardından Avrupa Birliği'nin (AB) mülteci krizleri karşısında yürürlüğe koyacağı uygulamaların en önemli unsuru olarak ilan edildi. AB, uygulanmasına ilişkin bir 'Geçici Koruma Yönergesi' bile kabul etti. Ancak, bu zamana kadar yaşanan birkaç mülteci krizine rağmen, bu yönerge yürürlüğe konmadı. Avrupa kurumlarının resmi belgelerinin ve mevcut ikincil literatürün kapsamlı bir analizini temel alan bu makale, bu yönergenin yürürlüğe konmamasının ardındaki temel nedenleri araştırmaktadır. Makaleye göre, AB üye devletlerinin gerçek kaygıları, geçici koruma sağlama çabalarının dengesini destekleyen tedbirler konusunda yoğunlaşmaktadır. Başka bir deyişle, AB'de geçici koruma, üye devletlerin sorumluluk ve bütçe paylaşımı konusundaki endişelerinin gölgesi altında kalmaktadır. Makale, yönergenin yürürlüğe konmamasının Avrupa bütünlüğünde bir temel ilkeler krizini gösterdiğini belirterek son bulmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** iltica, Avrupa Birliği, mülteci krizi, geçici koruma, dayanışma

---

\* Asst. Prof., İstanbul Medipol University, Department of Political Science and International Relations, hdgenc@medipol.edu.tr, Orcid: 0000-0001-6319-8315

\*\* Asst. Prof., Marmara University, Institute of European Studies, Department of European Politics and International Relations, asli.sirin@marmara.edu.tr, Orcid: 0000-0002-5392-0949

## Introduction

Temporary protection has been a constant theme of discussions regarding the international protection of refugees. In the 1970s, it was employed in providing international protection to Vietnamese refugees in Hong Kong and Thailand, Afghan refugees in Pakistan and Iran, Iranian refugees in Turkey and refugees in various Central American and African countries (Kjaerum, 1994; Fitzpatrick, 2000). Though employed since the early twentieth century, the conditions of temporary protection have needed clarification. In its 1979, 1980 and 1981 conclusions, the Executive Committee of UNHCR (1979, p. 3) defined temporary protection by briefly noting that “in cases of large-scale influx, persons seeking asylum should always receive at least temporary refuge”. The Executive Community referred to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, which reaffirmed the principle of *non-refoulement* in providing temporary protection, underlined the responsibilities of the international community in assisting the first country of asylum, and noted that temporary protection should be used as a temporary, intermediate step on the way to a permanent solution (*ibid*: 1979; 1980; 1981). Following these basic delimitations, temporary protection has become the main form of international protection offered to persons arriving *en masse* since the 1990s. According to UNHCR (2005, p. 36), it is employed mainly by industrialized states as a short-term, emergency response while postponing determination of eligibility for refugee status. Refugee groups are received temporarily and offered protection according to minimum standards based on the principles of the 1951 Convention and its 1967 Protocol.

In line with this changing approach to the international protection of refugees, temporary protection was introduced as a crucial element of the European Union’s (EU) response to refugee crises in the second half of the 1990s. In the following years, the EU mapped out the basics of temporary protection, adopting a directive on its implementation, the Temporary Protection Directive (Council Directive 2001/55/EC), in 2001. As explained below, its adoption was crucial because it introduced a Union-wide applicable legal mechanism to respond to mass arrivals of refugees. The Directive was the EU’s concrete response to refugee crises. Interestingly, since its adoption, the EU has faced several humanitarian crises, namely Libya (2011), Tunisia (2011), Ukraine (2014) and Syria (2011 and ongoing). In each case, displaced persons arrived in EU Member States *en masse*. In particular, the mass movement of Syrian refugees has put huge pressures on EU institutions and front-line Member States. However, the TPD has not been activated in any of these crises.

Rather than activating the TPD and providing group-based temporary protection, EU institutions and Member States have focused on “the priority of keeping refugees out or at the periphery of the EU” and failed to meet expectations about their protection responsibilities (Parliamentary Assembly, Council of Europe, 29 September 2017, p. 2). This attitude not only contradicts Europe’s international protection history but also leads many to question the founding common values of European integration: human dignity, freedom, equality, solidarity, principles of democracy and the rule of law (Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000). Thus, these refugee

crises represent a crisis of Europe that forces us to consider Europe’s failures in responding to them (Bauböck, 2018). In line with this thinking, this study examines the TPD. Building on document analysis and a comprehensive review of the available secondary literature, it presents a thorough discussion on the Directive and investigates the reasons for its non-implementation.

In discussing the reasons for this non-implementation, the study starts by outlining the genealogy of the EU’s temporary regime and the evolution of the TPD. It proceeds by presenting the Union’s international protection practices and discussions on TPD in the four refugee crises it has faced since adopting the Directive – Libya, Tunisia, Ukraine and Syria. The study then provides a thorough document analysis, drawing on primary sources from the Eur-Lex database, before concluding that the TPD has become obsolescent as a mechanism to respond to refugee crises in Europe.

### Methodology and limitations

The study builds its discussion of the TPD by analysing official documents of various European institutions and the available secondary literature. The official documents were retrieved from the Eur-Lex database using the advanced search interface of the website. This search took place between September 4, 2017, and September 18, 2017.<sup>1</sup> The database was first searched for the TPD’s official number (2001/55/EC) and then together with the countries of origin in the four refugee crises that brought a mass influx of refugees since the TPD’s adoption. The number of hits and their distribution by years for each search is presented in Table 1 below.

**Table 1.** Number of hits in Eur-Lex

		2001/55/EC	2001/55/EC	2001/55/EC	2001/55/EC
		AND Tunisia	AND Libya	AND Ukraine	AND Syria
TOTAL	149	26	19	30	30
2017	5	0	0	0	3
2016	18	2	1	1	1
2015	2	1	1	1	1
2014	8	5	4	6	5
2013	12	2	3	0	4
2012	8	4	3	2	4
2011	12	3	3	4	2
2010	5	2	1	3	1
2009	7	1	1	4	4
2008	8	1	1	3	2
2007	7	1	1	1	1

<sup>1</sup> After the paper was accepted for publication, the authors checked Eur-Lex database to check those documents published in 2018. This research (conducted on 8 February 2019) returned with 8 documents, which contained the official number of the Directive “2001/55/EC.” These documents were not added to the analysis.

2006	9	1		1	0
2005	12	0		0	0
2004	11	1		1	1
2003	9	1		1	1
2002	5	1		1	
2001	9			1	
2000	2				

Eur-Lex contained 149 documents including the TPD's official number. These public documents were prepared by various EU institutions: European Commission (55), European Parliament (46), Council of the European Union (25), Court of Justice (24), Economic and Social Committee (3), European Committee of the Regions (2) or others (9).<sup>2</sup> In order to investigate the reasons behind the TPD's non-implementation, its official number was later searched together with the name of each country of origin for the four refugee crises. Although all documents including '2001/55/EC' had already been identified, documents including both '2001/55/EC' and the name of each country of origin were re-examined. The authors perused these documents line by line and examined the paragraphs which note, refer or give information about the Directive, temporary protection and its application. They reviewed line, sentence and paragraph segments from the documents to code the data. The coding of the documents was based on three groups of search terms: (1) '2001/55/EC'; (2) temporary protection; (3) key words related to the Directive (influx, massive and displaced). The following discussion on TPD, its evolution, concerns about it and its non-implementation is organized around four main themes: TPD as the response; other asylum and migration mechanisms; failures to act; and solidarity.

### **Temporary protection: the EU's instrument in refugee crises?**

Temporary protection in the EC/EU has its origins in the Yugoslav wars of dissolution. After war broke out in 1992, UNHCR introduced temporary protection as an element of its Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in Former Yugoslavia and urged states to introduce regimes to temporarily protect displaced Bosnians. Following this call, many EC states, like the Netherlands and Denmark, developed national schemes (van Selm-Thorburn, 1998). Several others, such as Spain, granted temporary protection based on specific laws while many others allowed people fleeing the war to stay on humanitarian grounds, including Greece, Portugal and Italy. In contrast, Ireland provided automatic temporary protection to all individuals admitted to Ireland whereas the UK granted Exceptional Leave to Remain (ELR) status. In short, European states introduced different schemes to admit displaced people temporarily during the conflict in former Yugoslavia. Similarly, there was no common approach concerning quotas for temporary protection, permitted length of stay, and the rights and entitlements to be provided to the Bosnians under temporary protection.

<sup>2</sup> Sixteen of these documents were produced by the co-decision procedure, making the European Parliament and Council co-producers.

While its Member States engaged in different practices of temporary protection, the EC showed its intention to collectively respond to the conflict. At the end of November 1992, the EC ministers responsible for immigration held a meeting in London where they adopted a Conclusion on People Displaced by the Conflict in Former Yugoslavia. Under this, EC Member States agreed to respect a number of guidelines including “readiness to offer protection on a temporary basis to those nationals of the former Yugoslavia” under certain conditions: the beneficiaries a) had to come “direct” from combat zones; b) had to be “within” an EU state’s border; and c) could not return to their homes “as a direct result” of the “conflict” (Joly, 1996). The London meeting was followed by European Council meetings in Edinburgh (December 1992) and Copenhagen (June 1993). Though small steps were taken towards providing temporary accommodation and subsistence to displaced people, Member States were still unwilling to take any responsibility concerning burden-sharing. In order to highlight the need to address this reluctance, a Communication from the Commission on Immigration and Asylum Policies (February 1994) underlined the necessity for developing schemes for temporary protection and the need for solidarity to support frontline Member States (van-Selm Thorburn, 1998, p. 70). The communication also expressed concerns that the contents of the provisions for temporary protection varied between states and called for the harmonization of schemes to develop a uniform European scheme (European Commission, 1994, p. 93).

Though the issue of burden-sharing was one of the primary issues and a draft was prepared during the German EC Presidency in 1994, the efforts bore no fruit because of the opposition of those Member States that did not face an influx of asylum-seekers. However, only a year later, the Council adopted the Resolution on Burden-Sharing with Regard to the Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis in 1995 (Official Journal, 1995, p. 10). This was followed by a Decision on an Alert and Emergency Procedure for Burden-Sharing with Regard to the Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis in March 1996. These documents did not mention harmonization of Member States schemes. However, the introduction of the Treaty of Amsterdam, which communitarized various fields that were previously subject to intergovernmental co-operation under the Third Pillar (cooperation in Justice and Home Affairs, Article K of the TEU), opened the way for harmonization in immigration, asylum, visas and external borders. The treaty laid down precise actions, including temporary protection. According to Article 73k:

The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 73o, shall, within a period of five years after the entry into force of the Treaty of Amsterdam, adopt:

[...]

(2) measures on refugees and displaced persons within the following areas:

(a) minimum standards for giving temporary protection to displaced persons from third countries who cannot return to their country of origin and for persons who otherwise need international protection (European Communities, 1997, p. 27)

However, before the Amsterdam Treaty entered into force, conflict broke out in Kosovo in 1998, displacing hundreds of civilians.<sup>3</sup> As with the Bosnian case, there was no unified or collective approach to temporary protection so Kosovar evacuees were treated differently in each EU Member States. The crisis showed once again the need for harmonization of immigration and asylum measures. Following this crisis, and in line with the goals of the Amsterdam Treaty, the European Council in Tampere in 1999 called on the EU to develop common policies on asylum and immigration.

Following this meeting, several pieces of legislation related to asylum were formally adopted. The first was the TPD (2001/55/EC), comprising 9 chapters and 34 articles. Article 1 is about the TPD's main purpose, which is "to establish minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin and to promote a balance of effort between Member States in receiving and bearing the consequences of receiving such persons". Article 2 presents agreed definitions of the concepts used in the Directive: 'temporary protection', 'Geneva Convention', 'displaced persons', 'mass influx', 'refugees', 'unaccompanied minors', 'residence permit' and 'sponsor'. 'Temporary protection', for instance, is defined as:

a procedure of exceptional character to provide, in the event of a mass influx or imminent mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin, immediate and temporary protection to such persons, in particular if there is also a risk that the asylum system will be unable to process this influx without adverse effects for its efficient operation, in the interests of the persons concerned and other persons requesting protection;

As Arenas (2005, p. 438) notes, the key concept here is 'mass influx' because it marks the difference between the applicability of the regular asylum system and the applicability of the system of temporary protection under the TPD. Article 2 defines this key concept as follows:

the arrival in the Community of a large number of displaced persons, who come from a specific country or geographical area, whether their arrival in the Community was spontaneous or aided, for example through an evacuation programme.

The existence of a mass influx of displaced persons is determined by the Council and the decision is adopted by a qualified majority following a proposal from the Commission (Article 5). The duration of temporary protection is one year and might be extended automatically by six monthly periods for a maximum of one year (Article 4). It comes to an end (a) when the maximum duration has been reached; or (b) at any time, by Council Decision adopted by a qualified majority on a proposal from the Commission, which shall also examine any request by a Member State that it submits a proposal to the Council (Article 6) (Council Directive 2001/55/EC).

---

3 "600,000 Kosovar Albanians became refugees and 400,000 were internally displaced" (Barutciski and Suhrke 2001, p. 101).

Articles 8-16 define the obligations of Member States towards persons benefitting from temporary protection. It is noteworthy that these articles speak of the “obligations” of Member States instead of the “rights of persons enjoying temporary protection” because this means that “the Member States are internationally obliged to grant temporarily protected persons a certain minimum treatment” (Kerber, 2002, p. 201). These obligations are concerned with residence permits and visas, information and readmission (Articles 8, paragraphs 1, 9 and 11); registration and data protection (Article 10); accommodation and housing (Article 13); social welfare and medical care (Article 13, paragraph 2); education (Articles 14 and 12, first sentence); and family reunification and unaccompanied minors (Articles 15 and 16).

According to the TPD, temporary protection status is an interim one between the persons applying for asylum and Convention refugees. Thus, persons under temporary protection have the right “to lodge an application for asylum at any time” (Article 17). Moreover, in the case of cessation of temporary protection, “the general laws on protection and on aliens in the Member States” (Article 20) applies, meaning that these beneficiaries continue to be protected. On the other hand, return is also emphasized, with Article 21 describing the obligation of Member States “to make possible the voluntary return of persons enjoying temporary protection or whose temporary protection has ended”.

Solidarity is treated under Chapter IV in Articles 24-26. Article 24 refers to the European Refugee Fund while Article 25 notes that “The Member States shall receive persons who are eligible for temporary protection in a spirit of Community solidarity. They shall indicate [...] their capacity to receive such persons”. Article 26, on the other hand, explains how transferal of residence of persons enjoying protection between Member States shall take place in a cooperative spirit (Council Directive 2001/55/EC). There is no reference to burden-sharing other than these articles.

The Treaty of Lisbon (2010) is also noteworthy in the context of the EU’s asylum capabilities because it grants the EU new competences in the area of asylum (Article 78 of TFEU). Rather than establishing minimum standards, the EU is now able to adopt measures for the creation of a common system with uniform procedures. Among other features, this common system must include a uniform status of asylum and a common system of temporary protection valid throughout the EU (Kauert and Leonard, 2012, p. 15).

Since the adoption of the TPD and the entry into force of the Treaty of Lisbon, the EU has faced several refugee crises. Following the uprisings in Tunisia in 2010 and Libya in 2011, Tunisians and Libyans arrived in large numbers by sea in two Mediterranean Member States – Italy and Malta.<sup>4</sup> Italy, with the help of Malta, “officially formalized a request to start off the Temporary Protection system”, but this request was rejected by the Justice Home Affairs Council and later by Commissioner Malmström (Notarbartolo di Sciarra, 2016, p. 4). Although the solidarity principle

---

4 The number of Tunisians who fled was estimated to be 27,465 while the number of Libyans was around 12,100 (Nita, 2013, p. 1; IOM, 2011a).



was reaffirmed, the request was turned down on the grounds that the inflows to Italy and Malta could not be regarded as a 'massive influx' because the numbers of asylum-seekers were not large enough to meet the TPD's criteria (Nita, 2013, p. 2).

The conflict in Ukraine, on the other hand, has displaced more than 2.8 million people internally and externally since April 2014, with Poland receiving the largest influx. UNHCR (2016) reports that as many as 119,000 Ukrainians applied for temporary residence between January 2014 and June 2016 while over a million entered the country with regular entry visas or via labour migration mechanisms. In its study on TPD, the European Commission (2016b) notes that Poland has not asked for the activation of EU temporary protection mechanisms.

Most recently, Syrian refugees have started crossing into Europe, in an influx in 2015. According to FRONTEX, more than 1.8 million migrants crossed via different routes (BBC News 4 March 2016). While European policymakers were well aware of this mass influx, it was academics, activists and social workers that called for the activation of the TPD in 2015 (Orchard and Miller, 2014; Yeo, 2015; Tsourdi and de Bruycker, 2015; İneli-Ciğer, 2016). Nevertheless, despite these calls, the EU has not even considered implementing the TPD regarding the Syrian refugee crisis. The following section considers the reasons behind its inactivation.

### **Demystifying the mystery of the TPD**

Different studies, including the Commission's own study on the TPD discuss its evolution and lack of activation. According to Kerber (2002), EU Member States have disagreed about the instrument since the beginning, with problems concerning burden-sharing, the relationship between temporary protection and asylum procedures, and future long-term solutions. Other authors also suggest that the cumbersome and difficult activation procedure explains its non-implementation. They note that activation requires complex legal evaluations and a long, strenuous political process to reach a compromise between Member States (Joannin, 2017, p. 4; Orchard and Miller, 2014; Notarbatola di Sciara, 2016; Gluns and Wessels, 2017). They explain that the decision to activate the TPD must be made by Qualified Majority Voting (QMV) with two thirds of the vote – a very high threshold for EU decision-making – especially when the crisis hits small Member States on the border (Akkaya, 2015; Notarbatola di Sciara, 2016). These authors also emphasize the ambiguous nature of the Directive's legal notions, notably 'mass influx', and argue that it is very difficult for Member States to reach a compromise in the absence of precise legal notions (*ibid*). The fear of the 'pull-factor' – namely, the fear that activating the TPD might attract displaced people to Europe – is another suggested reason (Akkaya, 2015; Orchard and Miller, 2014). Finally, Akkaya (2015) underlines the requirement for burden-sharing in the event of the TPD's activation, which she claims is unpopular among small member states, particularly those with strained budgets.

The thorough analysis in the Commission's own study (European Commission, 2016b), on the other hand, notes that Member States' opinions about the instrument have diverged since

the beginning and that the main issue is burden-sharing. Above all, both Member States and EU institutions, primarily the European Commission, face problems in clarifying ‘temporary protection’ and narrowing down the definition of ‘mass influx’, as well as the thorny political task of calling a flow as a mass influx. There are also questions about whether activating the TPD might undermine national sovereignty or act as a pull factor (*ibid.*). Our examination of documents in the Eur-Lex database indicates that the discussion on the TPD, its evolution, concerns about it and its non-implementation can be organized around four main themes: TPD as the response, other asylum and migration mechanisms, failures to act, and solidarity.

The earliest TDP-related documents in the Eur-Lex database are European Commission Proposals (1997, 2000) for temporary protection of displaced persons, Opinions of the Economic and Social Committee (2001) and the Committee of the Regions (2001) on the Commission Proposal, Amendment of the European Parliament (2001) and the TPD (2001/55/EC) itself. From these early documents, it can be understood that the attempts to establish a temporary protection regime with the TPD as its linchpin, were highly valued and welcomed by these institutions. They underlined the “pressing need for a special instrument to deal with mass influxes of displaced persons” (EcoSoc, 2001, p. 25) and noted that “no time must be lost in reaching agreement between the Member States with regard to giving temporary protection” (CoR, 2001, p. 7). Moreover, as seen from the replies given to an EP Member’s question regarding Chechen refugees (Dupuis, 2001, p. 1) in the early 2000s, the mechanism was referred to as the response of the EU in the event of a mass influx:

In the case in point, an extraordinary operation to receive refugees has not been initiated as neither the Member States nor the Commission have considered it necessary. It should be noted that no international organisation has called for it. In this connection, it should be noted that on 20 July 2001 the Council adopted Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

In response to another question from an EP member about what provisions the EU had prepared to tackle a mass influx of illegal immigrants or a huge wave of refugees into the territory of an EU Member States, the Council refers to the TPD once more as ‘the response’:

The Council would refer the Honourable Member to Council Directive 2001/55/EC [...] (‘Directive on temporary protection’) (Trakatellis, 2003a, p. 207).

As the response to a mass influx, several other documents such as Reports and Communications by the Commission and answers to questions from EP members, referred to the TPD as one of the EU’s basic asylum mechanisms:

Following the entry into force of the Treaty of Lisbon, asylum policy is now regulated by Article 78 TFEU. The asylum *acquis* is essentially composed of four directives

(Reception Conditions, Qualification, Asylum Procedures and Temporary Protection) and three regulations (Dublin, Eurodac and European Asylum Support Office) (European Commission, 2011b, p. 446).

It is also interesting to discover that the Council wanted to have an early warning for a possible mass displacement after the September 11 attacks. In this risk assessment, the Council asked the Commission to examine the possibility of temporary protection if people were displaced. This inquiry shows once more that the Directive was considered as the response to such a mass displacement. Additionally, it would not be wrong to say that the Council had a more responsible attitude about displacements in the 2000s:

At the extraordinary JHA Council of 20 September 2001, the Council agreed to examine urgently the situation in countries and regions where there was a risk of large-scale population movements as a result of heightened tensions following the attacks on the USA. Furthermore, it requested the Commission, in consultation with Member States, to examine the scope for provisional application of the Council Directive on temporary protection in case special protection arrangements would be required within the EU. This led to a specific monitoring in particular of the trends of asylum applications from Afghan nationals in EU Member States until spring 2002. On the basis of the analysis of the situation, a special arrangement was felt not necessary (European Commission, 2003, p. 20-21).

As our examination of the documents reveals, the response was enhanced by other migration and asylum measures in the following years since many of the documents referring to or mentioning the TPD were in fact about other EU migration and asylum measures. As one of the earliest EU asylum measures, the TPD was referred in preparatory acts (75) and later legislation (27) for other migration and asylum measures, introduced to establish the area of freedom, security and justice in the EU. During the 2000s, it was mentioned in documents about the European Refugee Fund, readmission rules among Member States, return policy for illegal residents, minimum standards for the reception of asylum seekers, family reunification and the Common European Asylum System. Since 2011, it has been referred to in preparatory acts and legislation on reception, qualification, the Asylum, Migration and Integration Fund, conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing, and on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of highly skilled employment. Many of these documents refer to the TPD to delimit the scope of the new legislation:

This Directive [*Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*] shall not apply when the provisions of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof are applied (Council of the European Union, 2003, p. 31).

Another interesting point is the large number of Member States that failed to transpose the Directive. Although documents from the European Commission and Council noted the TPD as a basic asylum instrument, referring to it as “the response” of the union to a mass influx of refugees, the documents of European Court of Justice revealed that many Member States had failed to comply with the transposition deadline of 31 December, 2002. These were Belgium, Greece, Netherlands, Luxembourg, France, the United Kingdom and Ireland (European Court of Justice, 2004, 2005). In 2002, the union had 15 members although Denmark did not take part in the adoption of the TPD and was therefore not bound by it or subject to its application<sup>5</sup>, leaving 14 Member States to transpose the TPD. However, according to the documents, half can be considered as half-hearted about the Directive from the beginning as they delayed and failed to comply with the transposition deadline. According to a Commission Staff Document on Monitoring the Application of Community Law, national transpositions for the TPD should have been completed in 2007 (European Commission, 2008).

Interestingly, vagueness about the key concept of ‘mass influx’, which is, in the words of the European Commission (2013, p. 19), “the heart of the system”, was mentioned in very few documents, and only after 2011. COR (2011, p. 2) called for a clear definition of “what constitutes a ‘mass influx’ of migrants”, while EP (2012, p. 9) called on the Commission “to make it possible for [the TPD] to be activated even in cases where the relevant influx constituted a mass influx for at least one Member State and not only when it constituted such an influx for the EU as a whole.” The European Commission (2013, p. 19), on the other hand, noted that the Directive “[left] wide room for manoeuvre, in the form of open definitions of key words, such as ‘mass influx’”.

Other than these points about the approach to the TPD, delays in its transposition and relationship with other asylum and migration mechanisms, the emphasis on solidarity and responsibility sharing in its application were recurrent themes. With regard to responsibility sharing, it is worth noting that the temporary relocation scheme, which was kind of a response to the so-called “influx” taking place in 2015, could not be materialised because some of the member states such as Hungary resisted implementing the EU’s quota system.<sup>6</sup>

---

5 The TPD’s relationship with Denmark, UK and Ireland has proceeded differently as these states are outside the Schengen Zone and have opt-outs (derogations) regarding asylum and migration measures in the relevant treaties. Denmark did not take part in adopting the TPD so is not bound by it whereas the UK gave notice of its wish to adopt and apply it. Ireland, on the other hand, did not participate in the adoption but then requested to accept it in 2003 (Council of the European Union 2001).

6 A relocation scheme was introduced with the European Agenda on Migration, issued in the aftermath of a tragic incident taking place close to the Italian island of Lampedusa in which nearly 800 people drowned when an overcrowded boat capsized off the coast of Libya in April 2015. The aim of the scheme was to ease part of the burden from the EU’s frontline states Greece and Italy (Sabic, 2017). persons in clear need of international protection would be distributed among the Member-states. “In July 2015, the Council agreed to relocate 40.000 refugees from Italy (24.000) and Greece (16.000). ... In September, the Council adopted a decision to relocate an additional 120.000 people from Italy and Greece” (Sabic, 2017: 5). Finland abstained while Hungary, Slovakia, the Czech Republic and Romania voted against the decision to relocate. In September 2016, the Hungarian Prime Minister Orban called for a referendum on the relocation scheme. According to the result of the referendum over 90% out of 43.7% of voters supported Orban’s position, but the referendum was not valid according to the Hungarian law because turnout was well below 50%. Yet, Orban did not accept the insufficient turnout as a defeat and celebrated victory (Sabic, 2017).

As recurrent themes, the issues of solidarity and responsibility sharing were emphasized, questioned, explained and re-explained in many different documents from 2003 to 2016:

In the interests of solidarity, Article 24 of the Directive on temporary protection lays down that the measures provided for in the Directive shall benefit from the European Refugee Fund set up by Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000. Article 6 of that Decision provides for emergency funds, separate from the resources allocated to Member States each year by the Fund, to help one or more or all Member States in the event of a sudden mass influx of refugees or displaced persons, or if it is necessary to evacuate them from a third country, in particular in response to an appeal by international organisations (Answer by Council to a question from an EP Member, Trakatellis, 2003a, p. 207).

In an answer to a question by another EP member, the Commission explained:

The measures for implementing the Directive will be supported by the European Refugee Fund, in particular by releasing appropriations entered in the reserve. If that amount does not cover requirements in the event of a massive influx, extra funds may be granted with the agreement of the budgetary authority (Trakatellis, 2003b, p. 90).

In its Communication on Establishing a Framework Programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for 2007-2013, the Commission (2005, p. 15) explained that the European Refugee Fund (ERF) was “the expression of solidarity” within the context of asylum, also noting its importance for the TPD:

The first expression of this solidarity was the creation of the ERF in 2000, on the basis of three years of preparatory actions. The Fund, which was backed by the European Parliament and based on a proposal by the Commission, has been instrumental in laying the foundations of collective action by the Community for the reception of asylum-seekers and people requiring international protection as part of a comprehensive approach. It has *also helped to secure* agreement on the Directive on temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons.

In another Communication in 2006, the Commission (2006, p. 6) referred to a few Member States’ concerns about the burdens and means to provide solidarity within the framework of the TPD. It is noted that its instruments were not sufficient to cope with pressures on asylum services and reception capacities, and that ensuring effective burden-sharing was “both politically sensitive and technically difficult”. It continued:

While the Temporary Protection Directive provides for solidarity between Member States in the event of a mass influx of displaced persons, its specific requirements do

not provide an adequate response to the kind of particular pressure on asylum services and reception capacities more frequently experienced by Member States. These pressures have been characterised by the arrival of several hundred persons of different nationalities at particular points on the external border, seeking entry to the EU for one reason or another, some for protection.

Many subsequent documents revealed these concerns about burden sharing. They emphasized the need for fair burden sharing, mentioned the ERF, called for enhanced solidarity and, though they accepted the fragility of the efficacy of the mechanisms adopted to this end, they tried to build confidence among Members:

A reserve has recently been established for emergency measures (*10 million each year*). This reserve can, from 2008, be used to address *'particular pressures situations resulting from sudden arrivals of large numbers [...] which place significant and urgent demands on Member States' reception facilities or asylum systems*. It is however too early to assess the efficacy of this mechanism (European Commission 2009, p. 12).

The European Commission (2011a, p. 16) referred to the same issues in its proposal for the Asylum and Migration Fund:

It is important for enhanced solidarity that the Fund provides additional support to address emergency situations of heavy migratory pressure in Member States or third countries or in the event of mass influx of displaced persons, pursuant to Council Directive 2001/55/EC [...] through emergency assistance.

Additionally, calls for activation were made in various COR and EP documents. COR (2011, 2012, p. 6) suggested that the TPD “should be reviewed and revised to define more clearly what constitutes a ‘mass influx’ of migrants” while the EP (2012, p. 24) called “on the Commission to make it possible for this Directive to be activated even in cases where the relevant influx constitutes a mass influx for at least one Member State”. However, they did not respond. Rather than making its activation possible, the Commission (2016b) prepared a thorough study on the TPD. Interestingly, however, even before this study was released, the Commission (2016a, p. 7) proposed to reform the Dublin system and called on Member States to consider repealing the Directive:

The Commission intends to put forward, as a matter of priority, a proposal to reform the Dublin system. Two main options for reforming the determination of responsibility under the Dublin system should be considered at this stage. Under both options, Member States of first point of entry should identify, register, and fingerprint all migrants, and return those not in need of protection. Moreover, as a further expression of solidarity, EU funding in relation to both options may need to be considered. As both options would be designed to address situations of mass influx, consideration could also be given to *repealing* the Temporary Protection Directive.

In footnote 16, the Commission (2016a, p. 7) explained the inactivation of the Directive as follows:

This EU asylum instrument, intended to be activated in response to the mass influx of persons in need of international protection, has never been triggered, due primarily to its lack of an in-built compulsory solidarity mechanism to ensure a fair sharing of responsibility across Member States.

Following these lines, we can emphasize that, as already indicated by its name, the Directive has had two main aims: to codify the minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons; and [*the compromise*] on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. As can be understood from the documents, there have been hardly any problems, questions or discussion about the first aim as we found no document concerned with the minimum standards of temporary protection. Instead, concerns were focused on the second aim of the TPD: measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving a mass influx. As the Commission (*ibid.*) explained, the Directive lacked an in-built compulsory solidarity mechanism that would convince Member States to give their consent for a political agreement on activating the TPD. However, we suggest that the overemphasis of these concerns, repetitive explanations, reassurances and reassurance about fair burden-sharing indicate a much deeper problem of confidence and solidarity among Member States.

## **Conclusion**

Following the conflicts in the former Yugoslavia and Kosovo, temporary protection was introduced as a crucial element of the EU's response to refugee crises. Yet, despite several crises and influxes of displaced people into Europe, the TPD, which codified temporary protection to deal with this issue, has never been activated. In particular, during recent refugee crises involving Tunisia, Libya, Ukraine and Syria, both the EU and its Member States have failed to meet expectations about their protection responsibilities – contrary to Europe's international protection history. In the absence of group-based temporary protection, asylum-seekers escaping from similar conditions were treated differently in each Member State. Some continued to move around within the EU while many remained stuck outside the EU's borders, with front-line Member States placed under heavy pressure and burden.

The collective inability to respond to these refugee crises indicate a crisis in European integration, leaving many with questions about the founding common values of EU integration. To contribute to this discussion, this study has offered a thorough discussion on the TPD and explain why it was not activated in recent refugee crises. As presented above, analysis of primary documents from the Eur-Lex database created a discussion around four main themes: the TPD as the response, other asylum and migration mechanisms, failures to act and solidarity. Considering these documents

together with the secondary sources, the study indicates that the TPD has become obsolete for legal and political reasons.

The most notable legal factors preventing the activation of the TDP are the complicated legal assessment and the lengthy, strenuous political process needed to reach agreement between Member States on the decision to activate the TPD. Reaching the necessary political agreement between Council members has been particularly difficult, exacerbated by QMV with the very high threshold of a two-thirds majority to trigger activation. In addition, the activation process itself is unacceptably time-consuming for refugee crises. Finally, ambiguity over the key concept in the TPD – ‘mass influx’ – has led Member States to adopt different, particularly narrow interpretations and a wide appreciation margin for the EU Council.

Among the political reasons, the fear of TPD attracting more refugees to Europe and concerns about burden-sharing related to this fear are prominent. Member States have had deep concerns especially about burden-sharing, as frequently expressed in the documents, with repetitive explanations by the EU institutions and reassurances about fair burden-sharing. New Member-States, especially Hungary, have cast a shadow on burden-sharing by opposing the refugee relocation scheme and not implementing the temporary protection system. Perhaps they have been more negative than any of the core states of the Union. Opposing burden-sharing is an indicator of the lack of solidarity among the Member-States. Furthermore, our findings indicate a much deeper problem of confidence and solidarity among Member States. Steinvorth (2017, p. 9-11) describes solidarity as “a bond that makes up a ‘we’”, which involves “the virtue of equals who help one another in misfortunes they are not responsible for”. Solidarity has been a fundamental principle of European integration so expressed concerns about burden-sharing and guaranteeing balanced efforts (minimal in many cases) among Member States in providing temporary protection shows that they have deeper problems of confidence and trust each other and in the mechanisms of European integration. Thus, it would not be wrong to conclude that inactivation of the TPD indicates a crisis of the fundamental principles of European integration. As a last word, with this diagnosis of fundamental principles’ crisis of European integration in our hands, we note that this thorough discussion on TPD bring us many different questions for future research on the future nature of the EU policy-making in the field of migration and refugee protection in Europe. Since the lack of political will again be on the stage, how to eliminate this lack will be one of the most complicated questions.

## References

- Akkaya, K. (2015) “Why is the Temporary Protection Directive Missing from the European Refugee Crisis Debate?” <http://atha.se/blog/why-temporary-protection-directive-missing-european-refugee-crisis-debate> (accessed 21 December 2017).
- Barutciski, M., and A. Suhrke (2001) “Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing.” *Journal of Refugee Studies*, 14 (2): 95-134. doi: 10.1093/jrs/14.2.95.



- Bauböck, R. (2018) "Refugee Protection and Burden Sharing in the European Union." *Journal of Common Market Studies*, 56 (1): 141-156. doi: 10.1111/jcms.12638.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000) [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf) (accessed 09 November 2017).
- Council of the European Union (2001) "Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof." *Journal of the European Communities* (6.2.2003), L 212/12-212-23.
- Council of the European Union (2003) "Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers." *Journal of the European Communities*, (6.2.2003), L 31/18-L 31-25.
- Dupuis, O. (2001) "Written Question E-2372/01 to the Council." *Official Journal of the European Communities* C81/E/164.
- European Commission (1997) "Proposal to the Council for a Joint Action based on Article K. 3(2) (b) of the Treaty on European Union concerning temporary protection of displaced persons." COM (97) 93 Final.
- European Commission (2000) "Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof." *Journal of the European Communities*, (31.10.2000), C 311 E/251-257.
- European Commission (2003) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the common asylum policy and the Agenda for protection*, COM (2003) 152 final.
- European Commission (2005) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Establishing a framework on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013*, COM (2005) 123 final.
- European Commission (2006) *Communication from the Commission on Strengthened Practical Cooperation, New Structures, New Approaches: Improving the Quality of Decision Making in the Common European Asylum System*, COM (2006) 67 final.
- European Commission (2008) *Commission Staff Working Document accompanying the 25<sup>th</sup> Annual Report on Monitoring the Application of Community Law*, SEC (2008) 2854, Brussels.
- European Commission (2009) *Commission Staff Working Document: Accompanying Document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing an European Asylum Support Office*, COM (2009) 66 final.
- European Commission (2011a) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Asylum and Migration Fund*, COM (2011) 751 final.
- European Commission (2011b) *Commission Staff Working Document: 28<sup>th</sup> Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2010)*, COM (2011) 193 final.
- European Commission (2013) *Commission Staff Working Document: Climate Change, Environmental Degradation, and Migration*, SWD (2013) 138 final.
- European Commission (2016a) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Venues to Europe*. COM (2016) 197.

- European Commission (2016b) *Study on the Temporary Protection Directive: Final Report*. Brussels: European Commission.
- European Court of Justice (2004) “Actions brought against Luxembourg Netherlands, French Republic.” *Official Journal of the European Union*, C 314/7-8.
- European Court of Justice (2005) “Actions brought against Greece, Belgium, United Kingdom and Ireland.” *Official Journal of the European Union*, C 6/32 – 36.
- European Parliament (2001) “Amendment to the Proposal for a Council directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.” (COM (2000) 303 C5-0387/2000 2000/0127(CNS)), *Journal of the European Communities*, (5.12.2001), C 343/82-89.
- European Parliament (2012) “European Parliament Resolution of 11 September 2012 on Enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum.” *Official Journal of the European Union*, C 353/16-26.
- Executive Committee of UNHCR (1979) No. 15 Refugees Without an Asylum Country. Conclusions on the International Protection of Refugees, Session XXX.
- Executive Committee of UNHCR (1980) No. 19 Temporary Refuge. Conclusions on the International Protection of Refugees, Session XXXI.
- Executive Committee of UNHCR (1981) No. 22 Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx. Conclusions on the International Protection of Refugees, Session XXXII.
- Fitzpatrick, J. (2000) “Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime.” *American Journal of International Law* 94(2): 279-306. doi: 10.2307/2555293.
- Gluns, D., and J. Wessels (2017) “Waste of Paper or Useful Tool?: The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current Refugee Crisis.” *Refugee Survey Quarterly* 36 (2): 57-83. doi: 10.1093/rsq/hdx001.
- İneli-Ciğer, M. (2016) “Developing Better Responses to the Asylum Crisis in Europe and Syria Refugee Crisis: What Should be the Role of Temporary Protection?” <https://blogs.uta.fi/eura-net/2016/06/03/developing-better-responses-to-the-asylum-crisis-in-europe-and-syria-refugee-crisis-what-should-be-the-role-of-temporary-protection/> (accessed 19 August 2017).
- Joannin, P. (2017) “Dublin and Schengen – Restoring confidence and strengthening solidarity between Member States of the European Union.” Robert Schumann Foundation, European Issue no 434.
- Joly, D. (1996) *Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe*. Great Britain: Macmillan Press.
- Kerber, K. (2002) “The Temporary Protection Directive.” *European Journal of Migration and Law* (4): 193-214. doi: 10.1163/157.181.602400287350.
- Kjaerum, M. (1994) “Temporary Protection in Europe in the 1990s.” *International Journal of Refugee Law* 6 (3): 444-456. Doi: 10.1093/ijrl/6.3.444.
- Notarbartolo di Sciara, M. (2016) “Temporary Protection Directive, Dead Letter or Still Option for the Future? An Overview on the Reasons Behind its Lack of Implementation.” *Eurojus.it*, <http://rivista.eurojus.it/temporary-protection-directive-dead-letter-or-still-option-for-the-future-an-overview-on-the-reasons-behind-its-lack-of-implementation/?print=pdf>
- Orchard, C., and A. Miller (2014) *Protection in Europe for Refugees from Syria*. Oxford: Refugee Studies Center.
- Parliamentary Assembly, Council of Europe (29 September 2015) Resolution 2073 (2015) Countries of Transit: Meeting New Migration and Asylum Challenges, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22175&lang=en> (accessed 3 November 2017).

- Selo Sabic, S. (2017), “The Relocation of Refugees in the European Union: Implementation of Solidarity and Fear”, Friedrich Ebert Stiftung Zagreb, Analysis
- Steinvorth, U. (2017) ‘Applying the Idea of Solidarity to Europe’, in A. Grimm and S. Giang (eds.), *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value Crisis*, Hamburg: Springer, 9-19.
- Tsourdi, E. L., and P. de Bruycker (2015) *EU asylum policy: In search of solidarity and access to protection*, European University Institute, Migration Policy Center. [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35742/MPC\\_PB\\_2015\\_06.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35742/MPC_PB_2015_06.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (accessed 18 August 2017).
- The Committee of the Regions (2001) ‘Opinion of the Committee of the Regions on the ‘Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof’”, *Official Journal of the European Communities*, (14.12.2001), C 357/6-10.
- The Committee of the Regions (2011) “Resolution of the Committee of the Regions on ‘Dealing with the impact and consequences of revolutions in the Mediterranean.” *Official Journal of the European Union*, C 192/01-03.
- The Committee of the Regions (2012) “Opinion of the Committee of the Regions on ‘Enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum.” *Official Journal of the European Union*, C 277/12-18.
- The Economic and Social Committee (2001) “Opinion of the Economic and Social Committee on the ‘Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.” *Official Journal of the European Communities*, (29. 05.2001), C 155/22 – 28.
- Trakatellis, A. (2003a) “Written Question P-0479/03 to the Council.” *Official Journal of the European Communities* C222 E/207-208.
- Trakatellis, A. (2003b) “Written Question E-0481/03 to the Commission.” *Official Journal of the European Communities*. C11 E/89-C11 E/91.
- UNHCR (2005) *An Introduction to International Protection: Protecting persons of concern to UNHCR*, Geneva: Office of the UNHCR.
- UNHCR (2016) *The Situation of Ukrainian Refugees in Poland*, [https://www.ecoi.net/file\\_upload/1930\\_147.565.7937\\_57f3cfff4.pdf](https://www.ecoi.net/file_upload/1930_147.565.7937_57f3cfff4.pdf) (accessed 18 August 2017).
- van Selm-Thorburn, J. (1998) *Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis*. The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers.
- van Selm, J. (2015) ‘Temporary Protection: EU had a plan for migrant influx’, *EU Observer*, <https://euobserver.com/opinion/130678> (accessed 18 August 2017).
- Yeo, C. (2015) “Is it time to invoke the EU’s Temporary Protection Directive for Syrian refugees?” <https://www.freemovement.org.uk/is-it-time-to-invoke-the-eus-temporary-protection-directive-for-syrian-refugees/> (accessed 18 August 2017)

## Uluslararası Göçmenlerin Türkiye'ye Uyumu Yasal Düzenlemeler Ne Derece Uyumu/Entegrasyonu Hedefliyor?

### Harmonization of International Migrants in Turkey : To What Extent are Legal Measures Targeting Integration?

Ceren ARK YILDIRIM\*  
Yeşer Yeşim ÖZER YÜRÜR\*\*

#### Öz

Türkiye, uluslararası göçmenler için üç türlü uyum politikası izlemektedir. Birincisi, kültürel olarak benzer bir topluluk oluşturma hedefi çerçevesinde Türk soylu ve Türk kültürüne bağlı uluslararası göçmen gruplarının uyum politikası, ikincisi ülkenin refahına katkı sağlayabilecek sosyo-ekonomik düzeyi yüksek, kamu düzeni ve güvenliğini tehlikeye atmayacak grupların uyum politikası, üçüncüsü ise sosyo-ekonomik düzeyi düşük uluslararası göçmenlerin geçici olarak ülkede barınmalarına olanak sunan ve ülkenin yasal kayıt sistemine entegre edilmelerini mümkün kılan “geçici” olarak nitelendirilebilecek yapıdaki bir tür uyum politikasıdır. Bu politikalar ile, Türkiye düzensiz göçle mücadeleyi temel almakta, sosyo-ekonomik düzeyi yüksek ve / veya Türk soylu göçmenlerin kalıcı olarak ülkede barınmalarını hedeflemektedir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunı (YUKK)'da tanımlanan uluslararası koruma statüleri de uluslararası göçmenlerden sadece Avrupadan gelenler için daha kalıcı uyum stratejisi belirlemiştir. Avrupa dışından gelenlerin ülkedeki kalıcılığı ise etnik aidiyetlerine ve sosyo-ekonomik düzeylerine göre değişmektedir. Makalenin temel iddiası, Türkiye'nin mevcut göç politikasının oluşum sürecinin başından itibaren uyumu haklarda eşit bir topluluk oluşturma perspektifinden tanımlamadığı, uluslararası göçmenlerin uyumunun, sosyal, ekonomik politik ve hukuki olarak parçalı olarak gerçekleştiği, uyum politikasının uygulama safhasında, konjonktürel gelişmelerle şekillenmekte olduğudur. Çalışmada yapılan değerlendirme, uyum konusu bağlamında tarihsel süreç içerisinde göç politikasının belli başlı yazılı dokümanlarının sistematik analizinin yapılması ve Ankara ve İstanbul'da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Uyum ve İletişim Daire Başkanlığı'nda çalışan uzmanlar ile yapılan yarı yapılandırılmış görüşmeler yoluyla gerçekleştirilmiştir.

---

\* Dr. Öğretim Üyesi Ceren ARK YILDIRIM, İstanbul Üniversitesi, e-mail: [ceren.yildirim@istanbul.edu.tr](mailto:ceren.yildirim@istanbul.edu.tr),  
Orcid: 0000-0003-0227-3822

\*\* Prof. Dr. Yeşer Yeşim ÖZER YÜRÜR, İstanbul Üniversitesi, e-mail: [yozer@istanbul.edu.tr](mailto:yozer@istanbul.edu.tr),  
Orcid: 0000-0002-8403-8545

**Anahtar Kelimeler:** Uyum, Entegrasyon, Göç Politikası, Türkiye, YUKK

### Abstract

Turkey follows three kinds of harmonization policy for international migrants. The first aims to create a culturally homogeneous community through integration of migrants of Turkish origin and culture. The second is aimed at groups with a high socio-economic levels, who will contribute to the welfare of the country and not threaten public order and security. The third which can be described as a kind of “temporary harmonization policy”, aims to allow international migrants with low socio-economic level temporarily accommodated in the country to be registered formally. The basic principle of these policies is to fight against irregular immigration while allowing migrants with high socio-economic level or of Turkish origin and culture to settle in the country permanently. In the Law on Foreigners and International Protection, the concept of harmonization is not clearly defined and its policy goals are not specified. The international protection status defined in this law defines a permanent harmonization strategy for migrants coming from Europe, while the permanence of migrants coming from non-European countries varies according to their ethnic identity and socio-economic status. The main argument of the article is that Turkish migration policy has never defined harmonization from the perspective of creating a community with equal rights. The harmonization of immigrants is socially, economically and legally fragmented and is shaped largely through the context of implementation. The study is based on the systematic analysis of the major written documents of immigration policy and semi-structured interviews with experts working in the Department of Harmonization and Communication in the Directorate General of Migration Management in Ankara and Istanbul.

**Keywords:** Harmonization, Integration, Migration Policy, Turkey, LIFP

## Giriş

2015 yılında göçmen politika entegrasyon endeksi – MIPEX’in yaptığı araştırmaya<sup>1</sup> göre, 6448 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun (bundan sonra YUKK) yürürlüğe girmesinden sonra dahi Türkiye’nin geliştirdiği yasal çerçeve, sığınmacıların ülkeye entegrasyonu için yeterince elverişli olmamıştır. Türk dil kurumuna göre uyum, toplumsal çevreye uyma, intibak sağlama, entegrasyon olarak tanımlanmıştır<sup>2</sup>. Bu makalede, uyum ve entegrasyon kelimelerini birbirinin yerine kullanılabilen geçişken terimler olarak kullanılmaktadır<sup>3</sup>. Makalede, Türkiye’de bulunan farklı uluslararası koruma statüsündeki göçmenlere yasal düzenlemelerin, özellikle YUKK’un nasıl bir uyum çerçevesi çizdiği incelenmek istenmektedir. Makalenin temel iddiası, Türkiye’nin mevcut göç politikasının oluşum sürecinin başından itibaren uyumu hedeflemediği ve bu konuyu haklarda eşit bir topluluk oluşturma perspektifinden değil, düzensiz göçle mücadeleyi temel alan ve sosyo-ekonomik düzeyi düşük olan göçmenlerin geçici olarak ülkede barınmalarına olanak sunan politikalar oluşturmak olarak şekillendirdiğidir. Günümüzde göçmenlerin Türkiye’ye uyumu, sosyal, ekonomik, politik ve hukuki olarak kısmi ve parçalı olarak sağlanabilmektedir. Türkiye, asimilasyoncu ve merkezi yönetimli bir uyum politikasından

1 <http://www.mipex.eu/turkey>, erişim tarihi: 05.02.2019

2 [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&kelime=uyum](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=uyum), erişim tarihi: 05.02.2019

3 Bu kullanım şekli, Türkiye’deki politika yapımcılarının “entegrasyon” ve “uyum” terimlerini kullanım şeklinden farklılık göstermektedir. Makalenin ilerleyen paragraflarında politika yapımcıların terimleri kullanım farklılığı ise ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

çok-merkezli, grup odaklı ve sektör bazlı yer yer ayrılıkçı yer yer kapsayıcı bir uyum politikasına doğru evrilmiştir.

Bu makale, Türkiye'nin göç politikasında uyum konusunu üç bölümde ele alacaktır. Birinci bölümde uyumun ne demek olduğu tartışmaya açılacaktır. Uyum / Entegrasyon kavramlarının literatürdeki tanımları ve farklı uyum modelleri incelenecektir. İkinci bölümde, tarihsel olarak Türkiye'nin göç ve uyum politikası ele alınacaktır. Türkiye'nin ilk özel göç yasasının yürürlüğe girdiği 2013 yılından sonraki dönem ve yapılan düzenlemeler ise üçüncü bölümde tartışılacak ve bu kanunla uluslararası koruma sağlanan göçmenlerin ekonomik, sosyal ve politik hayata nasıl uyumlaştırıldığı değerlendirilecektir. Çalışmada hedeflenen değerlendirme, uyum konusu bağlamında tarihsel süreç içerisinde göç politikasının belli başlı yazılı dokümanlarının sistematik analizinin yapılması ve Ankara ve İstanbul'da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Uyum ve İletişim Daire Başkanlığı'nda çalışan uzmanlar ile yapılan yarı yapılandırılmış görüşmeler yoluyla gerçekleştirilmiştir.

## I.Entegrasyon / Uyum Nedir?

Uyum, göç eden bireylerin ve göç alan ülkenin vatandaşlarının hak ve yükümlülüklerinin karşılıklı tanındığı iki yönlü bir süreçtir (Phillimore ve Goodson, 2008). Uyum, toplulukların karşılıklı ekonomik, sosyal ve kültürel olarak değişimlerini de içerir (Şeker ve diğerleri, 2015, s. 4). Ager ve Strang (2008) "başarılı" entegrasyonun temel alanlarını tanımlayan kavramsal bir çerçeve sunmuştur. Bu yazarlar uyumun anlaşılması için 10 temel alan belirlemiştir : istihdam, barınma, sağlık, eğitim piyasasına erişim, gruplar arası ve grup içi sosyal bağlar, sosyal bağlantılar; dil ve kültür bilgisi, güvenlik ve istikrar; haklar ve vatandaşlık. Ancak bu çerçeve bize göçmenlerin, sosyal, sınıfsal ve yasal statüleri arasındaki farkın, ev sahibi toplumun özelliklerinin, göçmenlerin ev sahibi ülkeden beklentilerinin uyumu nasıl etkilediğini anlatmaz (Şimşek, 2018, s. 2). Uyum genellikle, yerleşilen ülkenin gözlüğünden tanımlanır. Bu yüzden, uyum politikalarının işlevselliği çok tartışmalı bir konudur. Yapılan bazı araştırmalarda, uyum politikalarının etkisinin sınırlı olduğu, uyumun göçmenlerin bireysel yeteneği, sınıfsal durumu, sosyal ağları, göçün ne zaman gerçekleştiği ve yapısal faktörleri (eğitim, iş piyasasına erişim) ile belirlendiği iddia edilmektedir (Castles ve diğerleri, 2014, s. 281). Bu bulgulara rağmen devletler göç hareketlerinin getirebileceği toplumsal uyumsuzluğu oluşturdukları çeşitli politikalarla aşmak istemektedirler.

Uyum için yapılan politikalar, ülkenin ulus ve uluslaşma tanımlarının nasıl yapıldığı ile birebir ilintilidir. Bir kimlik duygusu olarak ulus belirli norm ve değerleri içermekte ve bu değerler de, bu ulusa ait olmayan birey ve grupların uyumunun nasıl gerçekleşebileceğini belirlemektedir (Saggar, 1995, s. 106). Göç literatüründe dört farklı uyum modelinden bahsedilir. Bunlar, ayrılıkçı, asimilasyoncu, çok-kültürlü (*multiculturalism*) ve kültürlerarasıdır (*intercultural*) (Koopmans ve diğerleri, 2005; Scholten, 2011; 2013; Zapata-Barrero, 2015). Ayrılıkçı modelde, göçmen grupları mümkün olduğunca kendi grup yapıları ile özgürleşecek ve kendi kültür ve kurumlarını korumaları politikalar ile desteklenecektir. Kanada örneğinde gördüğümüz uyum ise, çok

kültürlüdür. Gruplar arası kaynaşmayı arttırıcı ve devlet merkezli bir uyum hedeflenir (Kymlicka, 1995). Bireyin, sosyoekonomik ve kültürel alana zorunlu gerçekleşen uyumu asimilasyon yolu ile gerçekleşen uyumdur. Çok-kültürlü modelde olduğu gibi asimilasyoncu modelde de devlet merkezli bir uyum hedeflenir, ama asimilasyoncu model gruptan ziyade bireysel entegrasyona odaklanır.

Günümüzdeki göçmen grupları heterojendir. Bu heterojenlik içerisinde, çok-kültürlü modelin hedeflediği gibi belirli bir göçmen grubunun tanımlanması ve bu grubun entegrasyonunu hedefleyen politika oluşturulması bir hayli güçtür (Vertovec, 2007). Bu güçlüğe cevaben kültürlerarası uyum modeli doğmuştur. Bu model, gruplar arasındaki etnik veya kültürel sınırların ve ulus kimliğinin somutlaştırılmasından kaçınarak, eşit fırsatların yaratılmasını ve etnik gruplar arası iletişimin artırılmasını hedefler. Amaç, toplulukların paylaştığı aidiyet duygusunun yeniden tanımlanmasına olanak tanımaktır (Scholten ve diğerleri, 2017, s. 286). Bu model, devlet merkezli bir yaklaşımdan ziyade, farklı yönetim birimlerinin ve farklı politika alanlarının etkileşimini gerektirmektedir. Lakin belirli bir göçmen grubunun sayısal olarak mutlak üstünlüğü, kültürlerarası bir uyum politikası hedeflense bile sadece belirli bir göçmen grubun ihtiyaçları için hedef politikaların oluşturmasına sebep olabilir (De Zwart, 2005).

Politika açısından, entegrasyon için hedeflenen göçmen grubun ulusal olarak “kim” veya “kimler” olarak kavramlaştırıldığı (Scholten ve diğerleri, 2017, s. 286) ve göç etme nedenlerinden (savaş, ekonomik, doğal felaket, eğitim vs.) hangisinin ev sahibi ülkeyi öncelikli olarak etkilediği politika yapımı sürecinde önemlidir. Örneğin, Mültecilerin ve ekonomik göçmenlerin uyumları göç alan ülkelerde farklılık olarak gösterir (Philimore, 2012). Bu farklılık da politika oluşturma süreçlerini etkiler. Ülkelerin ekonomik hangi alanda kendilerini konumlandıkları da uyum politikaları üzerinde etkili olabilir. Türkiye gibi neoliberal politikaları benimseyen ülkelerde, ekonomik kaynağa sahip ve iş piyasasına erişebilen göçmenlerin, ülke sistemine entegre edildiği iddia edilebilir (Şimşek, 2018a, Brodie, 1997; Schild, 2000; Fudge, 2005; Grace ve diğerleri, 2017). Bu durumda ekonomik kaynakları kısıtlı ve iş piyasasına erişimleri daha zor olan mültecilerin entegrasyon açısından dezavantajlı olduklarını öne sürmek mümkündür. Bu değerlendirmeler, bütün toplumun mu yoksa sadece belirli grubun mu uyum politikalarının hedefi olacağını ve politikalarda hangi uyum modelinin kullanıldığını anlamamızı sağlayabilir. Kavramlaştırma ve entegrasyon süreci, verili ülkenin tarihsel geçmişi, sosyokültürel, kurumsal ve ekonomi – politik yapıları, ulus-üstü ve yerel yönetimlerin beklentileri ile birlikte değerlendirilmelidir.

Uyum modellerinden hangisinin etkin olduğu ile ilgili çalışmalar azdır (Ersanlı ve Koopmans, 2010) ve hangisinin daha etkin olduğu bu makalenin konusu değildir. Biz bu makalede Türkiye'nin hangi tip uyumu hedeflediğini, bu hedeflerde yıllar içinde ne gibi farklılıklar olduğunu ve göçmenler arası uyum stratejilerinde farklılıklar olup olmadığını güncel yasal çerçeve bağlamında tartışacağız.

## 2. Türkiye'nin Göçmen Politikasını Geriye Dönük Olarak Anlamak: Uyuma Yönelik Bir Politika Var mıydı?

Türkiye'de göç politikaları YUKK öncesi ve sonrası olarak iki dönemde incelenebilir. YUKK öncesi dönem kendi içinde üç döneme ayrılır: 1923-50, 1950-80, 1980-2013. YUKK sonrası dönem ise 2013 ve sonrasıdır. Aşağıda detaylı olarak açıklayacağımız 2013 öncesi dönemin entegrasyon politikası Fransız cumhuriyetçi entegrasyon modeline<sup>4</sup> benzer bir şekilde asimilasyonu hedefler. Göçmenlerin farklılığını kabul eden, gruplar arası diyalogu arttırıcı genel politikalardan ziyade Türkiye içerisindeki farklı etnik grupların Türkleşmesini ve Türk olmayan göçmenlerin de ülkenin dışında kalmasını hedefleyen politikalar yapılmıştır. 1999 sonrası Türkiye'nin Avrupa Birliğine aday ülke olarak kabul edilmesi bu politikalarda esneklik oluşmasını sağlasa da, YUKK öncesi dönem, devlet merkezli, etnik grup odaklı ve asimilasyon yolu ile uyumu hedeflemiştir.

1923-50 yılları, modern Türkiye'nin yeni kurulduğu, İkinci Meşrutiyet döneminde başlayan tebaadan vatandaşlığa geçişin yerleştiği (Üstel, 2011), ulus-devlet ve kapitalist piyasa kurumlarının geliştirilmeye çalışıldığı bir dönemdir (Erder, 2018, s. 219). Bu dönemde göç politikası ulus-devlet inşasında ve korunmasında bir araç olarak kullanılmıştır. Göç politikasının hedefi, yurttaşları etnik ve dini olarak saflaştırmak, yani Türkleştirmek ve Müslümanlaştırmaktır. Bu bağlamda, Birinci Dünya Savaşı sırasında başlayan Müslüman olmayan nüfusun yurtdışına göçü ve yurt sınırları dışında kalmış Türk ve Müslümanların ise yurt sınırları içine gelişi bu dönemde mübadeleler aracılığıyla<sup>5</sup> devam etmiştir (Tekeli, 2008). 1923'te "Mübadele İmar ve İskan Vekaleti", 1925'te de Dahiliye Vekaletine bağlı "İskan Umum Müdürlüğü" göçmenlerin nereye yerleştirileceği ve tarım tipine göre göçmenlere ne kadar toprak verileceği ile ilgilenmiştir (Tekeli, 2008, s. 161). Türk vatandaşlığını kısa sürede edinme olanağı ve iskan yardımı vasıtasıyla özel mülkiyetin ve tarım topraklarında zilliyetin yaygınlaştırılması ile Türk soylu göçmenler Türkiye toplumuna görece kolaylıkla uyum sağlayabilmişlerdir (Tekeli, 2008, s.161).

1934 yılından sonra, göçmenler 2510 sayılı 1934 tarihli İskan Kanununa göre yerleştirilmiştir. Bu kanunu uygulayan İskan Umum Müdürlüğü, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletine bağlanmıştır. Günümüze değin, merkezi yönetimin bir parçası olarak farklı kamu kurumları iskan politikasında sorumluluk yüklenmiştir<sup>6</sup>. İskan kanuna göre " Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlar " muhacir olarak, Dahiliye Vekalet emri ile kabul edileceklerdir (Tekeli, 2008, s.161). Muhacir olarak tanınan göçmenlere, iskan yardımı ile toprak dağıtılabilir ve bu

4 Fransa, göç politikasında dönemler arası farklılık gösterse de, teoride, etnik farklılığı tanımayan asimilasyoncu modelde sınıflandırılmıştır (Geddes and Scholten 2016; Scholten ve diğerleri. 2017). Yürürlükteki 1958 Fransa anayasasının birinci maddesine göre vatandaşlık hakkı, soy, ırk ve dinden bağımsız olarak tanınmakta dolayısıyla vatandaşlık sadece soy bağı ile değil doğum yeri esasına uygun olarak da elde edilebilmektedir. Fransa'nın entegrasyon politikası göçmenlerin "kurucu unsur haline gelen kuralları kabul etmesi" üzerine kuruludur. Günümüzde bu model Fransa için değişmektedir. Bakınız: Scholten ve diğerleri, 2017

5 Lozan Antlaşması sonrasında Yunanistan'la yapılan zorunlu nüfus değişimine ek olarak Türkiye'ye Balkanlardan (Bulgaristan, Yugoslavya, Romanya) gönüllü göç almıştır. Aynı kategoride değerlendirilmeleri teorik olarak tartışılmalı olsa da, makalede bu ayrımdan bahsedilmemiştir.

6 1960 yılından sonra iç iskan uygulamaları ile çok sayıda yeni kurum kurulmuştur. Ayrıntılar için Bakınız: Erder, 2018. 2510 Sayılı İskan Kanunu, 2006 yılında, 5543 sayılı İskan Kanunu ile yürürlükten kalkmıştır.



kişiler icra vekillerinin kararı ile hemen vatandaşlığa alınabilirler<sup>7</sup>. Kanun, “Türk kültürüne bağlı olmayanları, anarşistleri, casusları, göçebe çingeneleri ve memleket dışına çıkarılmış grupları” muhacir olarak kabul etmemektedir.<sup>8</sup>

Türk kültürüne bağlılık kıstası ise tabiiyet beyannamesi ile verilmektedir. Bu beyanname Türkçeden başka dil konuşan diğer Müslümanlara, Hıristiyan ve Yahudilere verilmemiştir. (Erder, 2018, s. 156). Türk soyundan ve kültüründen gelmeyen göçmenler mülteci statüsü elde edebilir ama bu durum kalıcı yerleşim hakkı tanımaz.<sup>9</sup>. Dönemin uyum politikası, devlet merkezli ve grup bazlıdır. “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan” grupların Türkiye toplumundan ayrık tutulması amaçlanmış ve mülteci statüsündeki göçmenlerin de ülkeyle uyumu hedeflenmemiştir<sup>10</sup>.

1950-1980 yıllarında Türkiye’de, çok partili sisteme geçilmiş, kırdan kente iç göç hacmi artmış, Türkiye dışındaki Türk ve Müslüman nüfusun yurtiçine göçü azalmış, Kıbrıs sorununun toplumda yarattığı gerginlik ve İsrail’in kuruluşu gibi nedenlerle Müslüman olmayan nüfusun ülke dışına çıkışı artmış ve Türkiye uluslararası sisteme NATO ve BM üyelikleri ile daha fazla entegre olmuştur (İçduygu, 2010, s. 27). Bu dönemdeki uyum politikası ile ilgili en önemli gelişme, Türkiye’nin 1951 yılında, “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Uluslararası Sözleşme” yi diğer adı ile Cenevre Sözleşmesini imzalamasıdır. 1934 İskan Kanunu’nun mülteci tanımı bu sözleşme ile değişmiş ve Türkiye Cenevre Sözleşmesinin mülteci tanımını<sup>11</sup> kabul etmiştir. Türkiye, 1 Temmuz 1968 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Protokolü de imzalamıştır. Böylelikle, 1 Ocak 1951’den sonra gelen göçmenlerin mülteci statüsü kazanmasındaki kısıtlamayı kaldırmıştır. Ancak, Türkiye Cenevre Sözleşmesinin 1.B (1) maddesi ile kendisine tanınan coğrafi kısıtlama uygulama hakkını, yani sadece Avrupadan gelenlerin mülteci olarak tanınmasını, muhafaza etmiştir<sup>12</sup>. Mülteci statüsünü elde edemeyecek olan göçmenler için, Türkiye’ye göç etmek isteyenlerden “Türk soyundan veya Türk kültürüne sahip olma şartı” aranmaya devam edilmiştir. Erder (2018, s. 164)’e göre Türkiye bu kısıtlamalarla kuruluş dönemi iskan ruhunu sürdürebileceğini ummakta ve göçmen grupların Türkiye’ye gelişini sınırlandırmak istemektedir. Bu dönemde Türk soylu olan göçmenlere sunulan olanaklar

7 2510 sayılı 1934 tarihli İskan Kanunu Madde 6

8 2510 sayılı 1934 tarihli İskan Kanunu Madde 4 — A : Türk kültürüne bağlı olmayanlar, B : Anarşistler, C : Casuslar, Ç : Göçebe çingeneler, D : Memleket dışına çıkarılmış olanlar, Türkiye’ye muhacir olarak alınmazlar.

9 2510 sayılı 1934 tarihli İskan Kanunu, Madde 3’e göre Mülteci statüsü: “Türkiye’de yerleşmek maksatıyla olmayıp bir zaruret ilcasıyla muvakkat oturmak üzere sığınanlardır”

10 İskan Kanunu sadece dış göçü değil, ülke içindeki demografik kompozisyonu yeniden düzenlenmeyi ve homojen bir nüfus yapısı oluşturmayı da amaçlamıştır. Nüfusun mekânsal düzenlemesi Dahiliye vekaletine verilmiştir. Yasa, Türkiye’de bulunan ancak “Türk soyundan olmayan ya da Türk kültürüne” bağlı yaşamayanları ülkede Türklerin yoğun olduğu bölgelere, Türk olanları da Türklerin yaşamadığı bölgelere yerleştirerek, demografik açıdan Türk kültürü üzerinden bir homojenleşme sağlamayı hedeflemiştir.

11 Bakınız, Madde 1. A (2).

12 Türkiye, “sadece Avrupadan gelen yabancılara mülteci statüsü tanınması” hakkını, günümüzde dahi muhafaza etmektedir.

da kısıtlanmıştır. İskan kurumunun denetiminde olan topraklar azalmış ve Türk soylu göçmenlere piyasaya uyumunu arttırıcı toprak dağıtımı pratiğinin sonuna gelinmiştir.

1980 sonrasındaki kitle iletişim ve ulaşım araçlarındaki gelişmeler, insanların göç etmesini kolaylaştırmıştır. Bu dönemde uygulanmaya başlanan liberal politikalar da Türkiye'nin dünya ile entegrasyonunu arttırmış ve göçü teşvik etmiştir. Türkiye'yi göç alan ve transit ülke konumuna getiren göç hareketlerinin nedenlerinden bir kısmı bu küreselleşme dinamikleri ile, diğer kısmı ise komşu ülkelerde yaşanan siyasi kargaşalar ve ekonomik dönüşümlerle açıklanabilir (İçduygu, 2010, s. 29). İran devrimi, Sovyetler Birliği'nin çöküşü, 1980-88 Irak İran savaşı, 1988 Halepçe katliamı, 1989 Bulgaristan'daki Türklere yapılan yanlış uygulamalar, 1991 Körfez Savaşı, 1992 Bosna ve 1999 ve 2001 Kosova savaşları ve 2003 Amerika'nın Irak'ı işgali gibi nedenlerle gelen göçmenler Türkiye'yi çeşitli şekillerde etkilemiştir.

Cumhuriyetin kuruluşundan beri Türkiye göç alan bir ülke konumunda olsa da bu göçler "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olan" göçmenlerin gelişleri ile sınırlıdır. 1980'lerden itibaren ise Türkiye, sınır geçme ve vatandaşlık gibi hakları sadece Balkanlardan gelen göçmenlere değil, başka bölgelerden gelen Türk kökenli ya da Müslüman göçmenlere de<sup>13</sup> vermeye başlamıştır. Ayrıca, Türkiye Türk ve/veya Müslüman olmayanların, "davetsiz" ve "istenilmeyen" (Danış ve diğerleri, 2009) göçüne tanık olmuştur. Erder (2000), bu dönemde Türkiye'ye gelen yabancı göçmenleri üç ana kategoride sınıflandırır. Birincisi, politik mültecilerdir. Bu kişiler kitlesel olarak ülkeye giriş yapan ve üçüncü ülkeye yerleştirilmeyi bekleyen göçmen grubunu oluşturur. İkinci kategori olan transit göçmenler, Türkiye'ye küçük gruplar ve/veya aileleri ile gelip sanayileşmiş ülkelere daha iyi bir refah seviyesi yakalamak için gitmek isteyen gruptur. Sonuncu grup ise bavul ticareti yapan ve/veya geçici enformel işlerde çalışmak için ülkeye konjonktürel olarak giriş-çıkış yapan göçmenlerdir<sup>14</sup>. Bu dönemdeki göçmenler, çoğunlukla düzensiz ve kayıt dışıdır (İçduygu, 2010, s. 30). Kayıt altına alınan ve büyük çoğunluğu Avrupa dışından gelen göçmenlere, Cenevre sözleşmesindeki coğrafi kısıtlama nedeniyle mülteci statüsü verilememiştir. Cenevre Sözleşmesi'nin 33. Maddesinde tanımlanan "*non-refoulement*" ilkesine<sup>15</sup> göre zulüm göreceklere yere de geri gönderilemeyen göçmenlerin, kendilerine mülteci statüsü verecek üçüncü bir ülke bulana kadar Türkiye'de kalmalarına izin verilmiştir. Lakin bu kişilerin, ikamet, çalışma, sağlık, eğitim gibi alanlara erişimleri sorunlu olmuştur (İçduygu, 2010).

1980-2013 döneminde, Türkiye uluslararası göç ve sığınmanın dönemsel koşullarına uyum sağlamak amacıyla eksik ve parçalı bir yapıda hem mevcut yasaları değiştirmiş, hem de yeni yasal düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler arasında 1994 İltica Yönetmeliği, 1992 yılında yapılan 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskanına Yönelik Kanun, 1995 Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, 2003 Yabancıların Çalışma

13 Örneğin Ahıska Türkleri ve Afganlar.

14 Bu kategorik yaklaşım, hem mülteci statüsünün Avrupa-dışından gelen göçmenlere verilmemesi hem de kalış dönemleri sırasında göçmenlerin yasal, ekonomik ve sosyal statülerinin değişmesi yüzünden eleştirilse de (Arslan ve Pérouse 2003) Türkiye'ye gelen yabancı göçmenleri tanımlamamız açısından önem taşımaktadır.

15 Bakınız, madde 33.

İzinleri Hakkındaki Kanun, 2005 İltica ve Göç Alanındaki Ulusal Eylem Planı, 2006 İskan Kanunu ve 2009 Türk Vatandaşlığı Kanunu belli başlı örnekler olarak sayılabilir.

Türkiye’de YUKK öncesi en önemli göç politika aracı 1994 İltica Yönetmeliğidir.<sup>16</sup> Irak’tan kitle halinde gelen sığınmacılara cevaben oluşturulmuştur. Güvenlik kaygısı yüzünden, Avrupa dışından gelen bu sığınmacılara yönelik etkin bir uyum politikası yaratılmamıştır. Yönetmelik, kitle olarak gelen Iraklı sığınmacıları ülke içine alıp sosyal ve ekonomik hayata uyumlaştırma stratejisinden ziyade “toplama bölgeleri”<sup>17</sup> oluşturarak ülkeye girişlerini sınırlandırmıştır.

Bu düzenlemede iki koruma statüsü belirlenmiştir. Mülteci statüsü, coğrafi kısıtlama yapılarak Cenevre Sözleşmesine uygun olarak tanımlanmıştır. Sığınmacı statüsü ise coğrafi kısıtlama yapılmadan şu şekilde tanımlanmıştır:

*“Sığınmacı, ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen ya-bancıdır”.*

Bu yönetmelik, ülke sınırlarına giren mülteci ve sığınmacı statüsü tanımlanan göçmenler için uyumu hedeflemez. Türkiye içinde serbest seyahat ve ikametleri bakanlık iznine<sup>18</sup>, kısa süreli ayrılış da kampın bulunduğu bölgenin mülki amirinin iznine bağlıdır. Sosyal hizmetlerden yararlanma geçici ve sınırlıdır. Mülteci ve sığınmacılar “kalacakları süre ile sınırlı olmak kaydı” ile yani geçici olarak iş piyasasına girebilir ve eğitim sisteminden faydalanabilirler.<sup>19</sup> Sağlık sisteminden, sağlık fişleri ile yararlanırlar. Ağır hastalığa yakalanma, özel tedavi veya hastaneye yatmaları gereken durumda sağlık giderleri devlet tarafından, lakin uzun süreli kronik tedavilerin masrafları göçmenler tarafından karşılanır<sup>20</sup>. 1994 yönetmeliği, devlet merkezli ve grup odaklıdır. Irak’tan gelen grup için asimilasyon ile uyum hedeflenmez. Ayrık tutma, ülke içine almama devlet stratejisidir.

16 Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Tarih 30.11.1994, No. 22127. Bu yönetmelik 2014 yılında yürürlükten kaldırıldı.

17 1994 Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 11.

18 Bakınız, 1994 yönetmeliği, dördüncü bölüm, madde 15.

19 Mülteci ve sığınmacılar “kalacakları süre ile sınırlı olmak kaydı” ile çalışabilir ve öğrenim görebilir. 1994 yönetmeliği, Beşinci Bölüm : Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek. Üzere İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Sınırlarımızı Topluca Geçen Mülteci ve Sığınmacılara Uygulanacak Ortak Hükümler, madde 27.

20 Madde :19.

1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin Avrupa Birliğine aday ülke olarak kabul edilmesi, göç politikalarında yeni bir süreci başlatmıştır. Uyum sürecinin çerçevesini belirleyen katılım ortaklığı belgeleri (2001, 2003, 2006, 2008) ve Türkiye ulusal programlarında, göç ve göçmenlere yönelik düzenlemeler sürekli vurgulanan konular olmuştur (Özer, 2011, s. 140-41). Özellikle vurgulanan konular göç ile ilgili AB müktesebatının ve uygulamalarının kabul edilmesi, kamu idaresinin güçlendirilmesi, profesyonel sınır koruma birimlerinin oluşturulması başta olmak üzere sınır yönetimi ile ilgili düzenlemeler yapılması, Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi kısıtlamanın kaldırılması, Avrupa Birliği geri kabul antlaşmasının müzakere edilmesi, göçmenler için konaklama birimleri ve sosyal destek sağlanması ve kapsamlı bir iltica yasası çıkarılması şeklinde sıralanabilir (Özer, 2011, s. 140-41). Katılım ortaklığı belgelerinde dile getirilen isteklere karşılık, Türkiye ulusal programlar hazırlamış ve bazı taahhütlerde bulunmuştur. Özellikle 2005 yılında hazırlanan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı belirgin bir öneme sahiptir ve önemli taahhütleri içermektedir. AB katılımının tamamlanmasının ardından ve belirli koşullar altında coğrafi sınırlamanın kaldırılması (Özer, 2011, s. 140), kapsamlı bir iltica kanununun hazırlanması, merkezi bir iltica ihtisas biriminin ve bu birimin içinde itirazları değerlendirme kurulunun kurulması ve koruma statüsünün reddi halinde bu karara karşı itiraz hakkı, merkez ve taşrada mülteci ve sığınma konuları ile ilgilenen devlet görevlilerine eğitim sağlanması, sığınmacı kabul barınma merkezlerinin, mülteci misafirhanelerinin ve geri gönderme merkezlerinin tesisi, iltica kanunu alanında uzmanlaşmış hakimler grubu oluşturulması, hukuki sonuçlara çabuk ulaşmak için zaman sınırlaması getirilmesi ve barolara başvuran sığınmacılara ücretsiz danışmanlık hizmeti verilmesi bu taahhütlerden bazılarıdır. Ancak bu taahhütler 2013 yılında yürürlüğe giren YUKK'a kadar tam anlamıyla gerçekleşmemiştir.

İltica ve Göç Ulusal Eylem Planında Türkiye'deki göçmenlerin entegrasyon probleminden de bahsedilmektedir. Burada, sığınmacı ve mülteciler için entegrasyon faaliyetlerinin devlet kurumlarından ziyade, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), Uluslararası Katolik Muhacerat Komisyonu (ICMC), Anadolu Kalkınma Vakfı, Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Türk Kızılay'ı gibi ulusal ve uluslararası kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları tarafından yürütüldüğü dile getirilmekte, ancak sığınmacı ve mülteci statüsü dışında kalan göçmenler için hiçbir entegrasyon sistemi bulunmadığı da belirtilmektedir.<sup>21</sup> Buradaki strateji Almanya örneğindeki gibi ayrılıkçı uyum modeline benzer şekilde, sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde uyum sürecini yürütmektir.

2005 sonrası yapılan temel yasal düzenlemelere baktığımızda, Türkiye'nin hala Türk etnik aidiyetini merkeze alan politikalar ürettiği gözlenmektedir. 2006 yılında, 5543 sayılı İskân Kanunu, 1934 yılına ait 2510 sayılı İskân kanunu ilga ederek yürürlüğe girdiği halde, göçmenler ilga edilen kanundakiyle aynı şekilde, yani "*Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu kanun gereğince kabul olunan*" kişiler olarak tanımlanmıştır. Göçmenler iskân yardımı sağlanıp sağlanmamasına göre serbest ve iskânlı olarak ikiye ayrılmaktadırlar. Göçmen tanımına girmeyenlere iskân yardımı verilmesi

21 İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Oluşturulmasına İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 25.03.2005, [http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye\\_ulusal\\_eylem\\_plani\(2\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(2).pdf), s.32 (05.07.2018).

mümkün değildir. Başka bir deyişle, mülteci tanımına uymayan ve Türk soyundan gelmeyenlerin ekonomik ve yapısal uyumu hedeflenmemiştir. Bu yasanın eskisinden en önemli farkı Türkiye’ye göçmen olarak alınmayacaklar arasında “anarşistler, casuslar ve göçebe çingeneler” ibaresinin çıkartılmasıdır (Erder, 2018, s. 213). Artık göçebe çingeneler gibi bazı gruplar teorik olarak ayırık tutulmamaktadır.

OECD’nin “Göçmen Entegrasyonu Göstergeleri 2015 – Yerleşme” başlıklı raporuna göre, 2002-2006 yılları arasında Türkiye’de yılda ortalama 13.004 yabancı (Türkiye’de bulunan yabancı nüfusun %4,5’i), Türk vatandaşlığına geçmiştir. 2007-2011 yılları arasında ise 7 bin 434 kişi (yabancı nüfusun %5,5’i) vatandaşlığa alınmıştır<sup>22</sup>. Bu sayıları incelediğimizde, vatandaşlık edinebilen kişiler, toplam yabancı nüfusuna göre azdır ve vatandaşlık rejimi etkin bir uyum aracı olarak nitelendirilemez. 2009 tarihli 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu vatandaşlığı hem soy bağı ve toprak esasına göre hem de sonradan kazanılmasına göre düzenler. Bu kanununa göre, Türk vatandaşlığı dört türlü kazanılmaktadır. Birincisi doğum yolu, ikincisi yetkili makam kararı, üçüncüsü “istisnai yoldan” dördüncüsü ise evlatlık edinilme ile vatandaşlığın kazanılmasıdır.

Doğumla kazanılan vatandaşlıkta, soy bağı veya doğum yeri esas alınır. Başka bir deyişle, Türk vatandaşı ana ve/veya babadan doğan çocuklar Türk vatandaşı olurlar. Ayrıca, Türkiye’de doğmuş olan yabancı ana-babaya sahip çocuklar da Türk vatandaşlığını kazanırlar. İkinci yol olan yetkili makam kararı ile vatandaşlık kazanılabilmek için ise birtakım kriterler sıralanmıştır. Buna göre, yabancının, Türkiye’de beş yıl ikamet etmesi ve Türkiye’de “yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmesi”, genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığı bulunmaması, iyi ahlak sahibi olması, yeteri kadar Türkçe konuşabilmesi, Türkiye’de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geçimini sağlayacak gelire veya mesleğe sahip olması, millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmaması gibi şartları yerine getirmesi gerekmektedir<sup>23</sup>.

Türk Vatandaşlık Kanunu Yönetmeliği Madde 16’ya göre ikamet izni olmaksızın veya yasal izni olsa bile Türkiye’de yerleşme niyeti göster(e)meyen sığınma veya iltica başvuru sahibi sığınmacılar, Türk vatandaşlığına geçememektedir. Bu kişiler, ülkede beş sene kalsalar dahi, üçüncü ülkeye yerleştirilecek ve “ülkede yerleşme niyeti göstermeyenler” kategorisinde değerlendirmektedirler. Türkiye’de Türkiye vatandaşı ile evlenmek de, yabancılara otomatik vatandaşlık kazandırmamaktadır. Türk vatandaşı ile üç yıl kesintisiz evli kalan yabancı, aile birliği içinde yaşadığını, evlilik birliği ile bağdaşmayacak bir faaliyette bulunmadığını ve millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir durumu bulunmadığı gibi kanunda yazılı şartları taşıdığı takdirde vatandaşlık kazanabilir<sup>24</sup>.

22 OECD “Göçmen Entegrasyonu Göstergeleri 2015 – Yerleşme” başlıklı raporu, s. 212.

23 Madde 11.

24 Madde 16.

Göçmenlerin vatandaşlık kazanmak için kullanabilecekleri diğer bir yol da istisnai yoldur. Bakanlar kurulu kararı ile, güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmayan yabancılar aşağıdaki şartları sağladıkları takdirde vatandaşlık kazanabilirler:

- 1- Türkiye'ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda olağanüstü hizmeti geçen ya da geçeceği düşünülen ve ilgili bakanlıklarca haklarında gerekçeli teklifte bulunulan kişiler.
- 2- Türkiye'de çalışmayan ancak Bakanlar Kurulunca belirlenecek kapsam ve tutarda yatırım yapacaklar ile bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğu.
- 3- Vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler.
- 4- Göçmen olarak kabul edilen kişiler.

İstisnai hallere baktığımızda, bu şartların ekonomik, sosyal veya kültürel sermayesi olan yabancılar ile göçmen tanımına uyan "Türk soyundan veya Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacı ile gelen" kişiler için yaratıldığını görmekteyiz. Yukarıdaki şartların hiçbirini yerine getiremeyen sığınmacı istisnai yoldan Türk vatandaşlığına geçememektedir. 18 Eylül 2018 tarihinde düzenlenen yönetmeliğe göre ise Türk vatandaşlığını 500.000 dolar sabit sermayesi veya 250.000 dolar taşınmaz malı olan veya 50 kişiye istihdam sağlayan kişilerin edinebilmesine imkan tanınmıştır<sup>25</sup>. Bu gibi istisnai hal şartlarının, savaş halindeki Avrupa dışındaki ülkelerden çoğunlukla da düzensiz gelen ve kültürel ve ekonomik sermayeden yoksun göçmenler tarafından yerine getirilebilmesi hayli güçtür. Bu güçlük, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin "*sözleşmeyi imzalayan devletler, mümkün olduğu kadar mültecilerin asimilasyonunu ve vatandaşlığa geçişlerini kolaylaştırır. Özellikle, vatandaşlığa alma işlemlerini hızlandırmak ve bu tür işlemlerin masraflarını olabildiğince azaltmak için her türlü çabayı göstermelidirler*" şeklindeki 34. maddesi ile de çelişmektedir.

Yabancılar için verilen örgütlenme hakları, göçmenlerin yasal ve yapısal sisteme uyumunu arttırıcı diğer bir araç olabilir. Türk Medeni Kanunu'nun 92 maddesine göre, Türkiye'de "*yerleşme hakkına*" sahip olan yabancılar, dernek kurabilir ve/veya derneğe üye olabilir<sup>26</sup>. 1983 yılı Sendikalar Kanunu Madde 5'e göre de sendikalara üye olabilir, ancak sendika kurucusu olamazlar. 2012'de kabul edilen Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda sendika kurucusu olabilmek için vatandaşlık şartı kaldırılmış, göçmenlere daha liberal bir uyum politikası sunulmuştur. Ancak yabancılar için verilen toplantı, yürüyüş ve gösteri yapma hakkı için aynı liberal ve eşitlikçi bakıştan söz edememekteyiz. Türkiye'de herkes barışçıl bir şekilde toplantı, yürüyüş ve gösteri yapma hakkına sahip olmasına rağmen<sup>27</sup> yabancılar yapacakları gösteri ve yürüyüşler için İçişleri Bakanlığından izin almak ve en büyük mülki idare amirliğine toplantıdan

25 Türk Vatandaşlığı kanununun uygulanmasına ilişkin yönetmelikte değişiklik yapılmasına dair yönetmelik.

26 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, madde 92.

27 Toplantı ve gösteri yürüyüş hakkı madde 3, Kanunda, göçmenlerin statüleri arasındaki farka yönelik özel bir düzenleme olmadığı için yabancıların tabi olduğu hükümlere uymakla yükümlüdürler.

en az kırk sekiz saat önce haber vermek zorundadır.<sup>28</sup> Bu hakkın kullanımı uygulamada bürokrasinin takdir yetkisine bırakılmıştır. Göçmenlerin karşılaştıkları birçok durumun yazılı kurallara indirgenemeyecek kadar karmaşık olması nedeniyle yapılması planlanan toplantı, yürüyüş, gösterinin anlamlılığı veya oturumun uzatılmasının öneminin kamu hizmeti sunan kamu çalışanlarının takdirine bırakılması, göçmenlerin haklarını aramaları için sağlıklı bir yasal mekanizma üretmeyi engellemektedir (Öztürk, 2015, s. 373-374; Odman, 1995, s. 181) ve kurumsal uyumu zorlaştırmaktadır.

Uyumun bir diğer önemli göstergesi de verilen ikamet izinleridir. 1995 yılındaki Türkiye'ye gelen toplam yabancı nüfus 6.762.956' iken verilen ikamet izni sayısı 84.727<sup>29</sup>dir. 2010 yılına geldiğimizde ise Türkiye'ye gelen toplam nüfus 27.024.609 iken verilen ikamet sayısı 176.944'tür. Gelen yabancı nüfus içerisinde turistik, ekonomik amaçla gelen ve kalıcı ikamet başvurusunda bulunmayan yabancılar da dahildir. Lakin, Türkiye'de kalıcı yerleşik nüfus statülere göre sınıflandırılmadığı ve mülteciler ile sığınmacı sayısı resmi makamlardan elde edilemediği için verilen ikamet izinlerinin, toplam yabancı nüfusa oranını ve dolayısıyla farklı göçmen gruplarının entegrasyonuna etkisini sağlıklı değerlendirmek mümkün olmamaktadır. Bununla birlikte, 2005-2013 yılları arasında verilen ikamet izinlerinde büyük bir artış gözlenmiştir. Bu dönemde verilen ikamet izinleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
178.964	200.058	225.208	174.926	163.326	182.301	234.258	321.548	313.692

**Kaynak:** 2016 Türkiye Göç Raporu, sayfa: 38

Görüldüğü üzere, 1995-2010 yılları arasında, gelen yabancı sayısı yaklaşık beş kat arttığı halde verilen ikamet izinlerindeki artış çok daha azdır<sup>30</sup>. Diğer yandan yönetmeliğe baktığımızda, Türkiye'de mültecilik statüsü alması mümkün olmayan ancak ülkesine de geri gönderilemeyen Avrupa dışından gelen göçmenler ancak üçüncü bir ülkeye yerleşene kadar Türkiye'de kalabilmektedirler. 1994 İltica Yönetmeliğindeki, "Üçüncü bir ülkeye "makul" bir sürede yerleşemeyen sığınmacının ikamet izninin uzatılmayabileceği ve ülkeden terkinin istenebileceği" <sup>31</sup> şeklindeki düzenleme, bu "makul" dönemin ne kadarlık bir süreye karşılık geldiğini tanımlamamıştır. Bu durum da bürokrasinin geniş takdir yetkisinin açık bir örneğini oluşturduğu gibi, belirli bir göçmen grubunun Türkiye'deki geleceğine yönelik belirsizliği de görünür kılmaktadır. YUKK öncesi dönemde, üçüncü bir ülkeye yerleşmeyi bekleyen bu kişilerin, Türkiye'de kalış süreleri beklenen süreden daha fazla olsa da, bu statüdeki göçmenlerin uyumuna yönelik düzenlemeler yapılmamıştır.

28 Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Madde 3, (Değişik 2. fıkrası: 4771 – 3.8.2002 /m.5 a)

29 [http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-gerekce\\_327\\_328\\_330\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-gerekce_327_328_330_icerik).

30 2011 nisan sonrasında Suriyeli nüfusun Türkiye'ye girişi 2012 ve 2013 te verilen ikamet izinlerindeki görünür artışın nedeni olabilir.

31 1994 yönetmeliği, Beşinci bölüm : Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Sınırlarımızı Topluca Geçen Mülteci ve Sığınmacılara Uygulanacak Ortak Hükümler, madde 28.

Görüldüğü üzere, YUKK öncesi dönemde, merkezîyetçi ve farklı statüdeki göçmenler arasındaki değişen ihtiyaçları yok sayan politikalar oluşturulmuştur. Vatandaşlık ve kimlik politikaları ulus-devlet merkezli yönetilmiş ve kapsayıcı politikalar üretilmemiştir. Mülteci statüsü Avrupadan gelenler ile sınırlandırılmaya devam edilmiş ve Türk soylu olan grupların Türkiye'ye uyumu sağlanmıştır. Bu dönemki yasal düzenlemeler, Avrupa dışından gelen ve Türk soy ve kültürüne bağlı olmayan göçmenlerin bir kısmına "geçici" haklar tanırken bürokrasiye de geniş "takdir yetkisi" vermiştir. Danış ve diğerlerine (2009, s. 454-455) göre, bu göçmenler "de facto entegrasyon" ile Türkiye'ye uyum sağlamışlardır. Kendi sosyal ağları ve bu ağlara girmelerine olanak sağlayan çeşitli sosyal sermayeleri (etnik, dini vs.) sayesinde sosyoekonomik güçlükler ile baş etmiş ve ihtiyaçlarını karşılamışlardır. Lakin belirtilen bu hayatta kalma ve uyum stratejileri kısmidir. Zira sosyal ağlar yasal düzleme sıkıca bağlıdır ve sosyal ağlardan edinilecek fayda ise sosyal/kültürel sermayenin kapasitesine göre değişkenlik gösterir.

2011 yılında başlayan Suriye kaynaklı ani göç akını sonrasında, Türkiye'nin göç politikası yapısal olarak değişmiştir. Türkiye'deki uluslararası göçmenlere yönelik çalışmalar, YUKK ile çizilen yasal ve kurumsal çerçeve bağlamında ilerlemektedir. Suriye'den gelen kitlesel akın, uyum politikalarında daha önceki dönemlerden farklı düzenlemelere sebep olmuş mudur? Türkiye tarihinin en büyük göçmen grubu ile karşı karşıya kaldığı YUKK sonrası dönemde, bu grubun uyumuna yönelik nasıl bir yol izlemektedir? Aşağıdaki bölümde bu soruları yanıtlamaya çalışacağız.

### 3.YUKK Sonrası Dönemde Uyum :

YUKK sonrası dönemi, YUKK öncesi dönemden ayıran dört temel fark vardır. Birincisi, göçmenlerin ev sahibi topluma yönelik "uyumu" ilk kez bir politika aracında tanımlanmış, ve göçmenlerin uyumu politika alanında bir problem olarak ilk kez çerçevelenmiştir. İkincisi yasa, göçmenlere farklı sığınma ve ikamet statüleri tanıyarak ülkede elde edindikleri hakları genişletmiştir. Üçüncüsü yasa, göçmen gruplarına belirli sosyal haklar tanımlayarak Türkiye'deki kalış sürelerince göçmenlerin hizmet edinimlerini kolaylaştırmıştır. Dördüncü olarak ise yasada tanım ve hakların genişletilmesine rağmen göçmenlerin uyum stratejisi belli göçmen grupları (Türk soylu ve Türk kültürüne bağlı göçmen grupları ile ülkenin refahına katkı sağlayabilecek sosyo-ekonomik düzeyi yüksek göçmenler grupları) ile sınırlı kalmıştır. İlerleyen paragraflarda, bu önermemizi ayrıntılı olarak tartışacağız.

YUKK ile getirilen en önemli farklılık ilk kez yasal düzlemde göçmenlerin "uyumuna" yönelik özel bir madde düzenlenmesidir. Ancak, Madde 96'da uyumun açık bir tanımı yapılmamış, fonksiyonları açıkça belirlenmemiş yalnızca uyumla ilgili faaliyet planlamasının prosedürel yönlerine odaklanılmıştır. Buna göre, "[...] Ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan



*bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir*". Yasada tanımlanan bu uyum uygulamada neyi hedeflemektedir? Göçmenlerin Türkiye'ye yasal ve yapısal olarak eklenmesi mi amaçlanmış yoksa geri gönderilecek ülkeye ve / veya yeniden yerleştirilecek ülkeye uyum mu hedeflenmiştir? YUKK bu bağlamda nasıl değerlendirilmiştir?

YUKK, kısmi ve parçalı olan göç politikalarını birleştirmiş, bürokratik prosedürü ve süreci kısaltmış, göç politikalarından sorumlu Göç idaresi Genel Müdürlüğü'nü kurmuştur. Uygulamada, müdürlüğün Uyum ve İletişim Daire Başkanlığı göçmenlerin uyumu ile ilgili çalışmalar gerçekleştirmektedir. Departmanın temel misyonu, uyumla ilgili bakanlıklarla koordinasyon sağlamak, politika belirlemek ve bilgilendirme konusunda hizmet vermektir. Birim, hizmet sağlayıcıdan daha ziyade hizmet sağlayıcı birimleri koordine edici bir misyona sahiptir<sup>32</sup>. Daire başkanlığında 25 kişi, uyum biriminde 8-10 kişi çalışmakta, iş bölümü, göçmen statülerine (ikamet, uluslararası koruma, geçici koruma) göre yapılmaktadır<sup>33</sup>. Yalnızca, Suriyelilerin yoğun yaşadığı 16 ilde teşkilatlanma sağlanmış olmasına rağmen bütün illerde koordinasyon sağladıkları anahtar bir bürokratları mevcuttur<sup>34</sup>.

Göç İdaresi Genel müdürlüğü ise çalışmalarında uyumdan "ne asimilasyon ne de entegrasyon" diyerek bahsetmektedir. Uyum, "Göçmenle toplumun gönüllülük temelinde birbirlerini anlamalarıyla ortaya çıkan harmonizasyondur" diye tanımlanmış<sup>35</sup>, entegrasyon ile uyumun farkı ise "Entegrasyon puzzle'in parçalarının, puzzle'a oturması için yapılan zorlama ama uyum renkleri bir birine karışmayan oyun hamuru"<sup>36</sup> olarak açıklanmıştır. Uyum konusunda göçmenlere zorlama yapılmaması, idareciler tarafından özellikle vurgulanan bir olgudur ve Ankara Göç İdaresi'nde yapılan görüşmede aşağıdaki şekilde dile getirilmiştir:

"Kanada'da, uyum %70-80 kalkınma odaklı, Hollanda'da ise dil ve mesleki yeterliliği sağlayamayan göçmenlerin bir süre sonra sınır dışı edildiği bir ülke . Türkiye böyle değil. Eğer, Göçmenler toplumsal bir sıkıntı yaratmıyorsa, yardım bağımlısı olmamışsa Türkiye'de dil öğrenmeden de kalabilirler. Zorlama yok. Teşvik var"<sup>37</sup> "

Bu bağlamda, YUKK'da tanımlanan uyum göçmenlerin üçüncü kişilerin yardımı olmadan hayatta kalma stratejileri için bilgi ve beceri kazanmaları, bu kazanımların gönüllük temelinde olması ve bu kazanım sonucu ev sahibi toplumla bir karışım beklenmemesi diye özetlenebilir.

32 Görüşme, Ankara, Göç idaresi Genel müdürlüğü, 19 Eylül 2018.

33 Görüşme, Ankara, Göç idaresi Genel müdürlüğü, 19 Eylül 2018.

34 Görüşme, Ankara, Göç idaresi Genel müdürlüğü, 19 Eylül 2018.

35 [http://www.goc.gov.tr/icerik3/uyum-hakkinda\\_409\\_564\\_566](http://www.goc.gov.tr/icerik3/uyum-hakkinda_409_564_566); Göçmenlerin uyumuna ilişkin iş ve işlemleri yürütmek üzere Göç idaresi genel müdürlüğü Uyum ve İletişim Dairesi görevlidir.

36 Görüşme, İstanbul Valiliği İl Göç İdaresi Müdürlüğü, 02.08.2018.

37 Görüşme, Ankara, Göç idaresi Genel müdürlüğü, 19 Eylül 2018.

YUKK'da açık bir uyum tanımı verilmemiş olması, idarecilerin bu tanımın anlamını ve hedeflerinin altını doldurmasına sebebiyet vermektedir. Kısa, uzun ve orta vadeli kurumsal hedefler yoktur. Hedeflerle uyumlu iyileştirme planları yapılmamış, idarecilerin yorumuna bırakılmıştır. Göç idaresi çalışanı tarafından, uzun vadeli uyum hedefi göç idaresi logosu üzerinden şöyle açıklanmıştır: “Kırlangıç göç ettiği yerden mevsim sonunda kendi ülkesine döner”<sup>38</sup> Dolayısıyla hedef kalıcı olacağı düşünülen bir grup için uyum stratejisi belirlemek değildir. Daha çok göçmenlerin gündelik hayatlarını sürdürmelerine yönelik düzenlemeler yapılması hedeflenmektedir. Bu düzenlemeler sonucunda uzun vadede etkili olacak birtakım iyileştirmeler ve gelişmeler olması beklense de, bunlar bir politika çıktısı olarak somutlaştırılmamıştır.

Yasada somut olarak yapılan diğer değişiklikler uyum hedeflerini daha iyi anlamamıza olanak tanıyabilir. YUKK'da sığınma başvuru sistemi kolaylaştırılmıştır. “İkincil koruma”, “vatansız kişi” ve “geçici koruma” gibi farklı statüler ilk kez bu yasa ile öngörülmüştür. Aile birleşimi hakkı ve kısa dönemli aile ikamet izni de ilk kez düzenlenmiştir. Şiddet mağduru ve dul kadınların kısa süreli ikamet izni alabilmeleri sağlanmıştır. Uzun dönemli ikamet izni alanlara askerlik yapma yükümlülüğü ve seçme ve seçilme, kamu görevlerine girme, muaf olarak araç ithal etme hakkı tanınmıştır<sup>39</sup>. Çalışma izni elde etmeden önce ikamet izni alma zorunluluğu kaldırılmış ayrıca üniversite öğrencilerinin de çalışabilmesinin önü açılmıştır. Sınır dışı edilme süreçleri kanunda tanımlanmış ve hakkında sınır dışı kararı alınan göçmene bilgi verilme zorunluluğu, sınır dışı kararına itiraz hakkı ve hukuki süreci devam eden göçmenin sınır dışı edilmemesi yasada düzenlenmiştir. Geri gönderme merkezlerinde idari gözetim ise altı ay ile sınırlandırılmıştır.

YUKK'da sığınmacıların yaptığı bireysel başvurulara dayanılarak verilen uluslararası koruma statüleri: mülteci, şartlı mülteci ve ikincil korumadır. 1994 yönetmeliğinde tanımlanan mülteci tanımı korunmuş, sığınmacı statüsü ise “şartlı mülteci” tanımına dönüşmüştür. Şartlı mülteci statüsü sahiplerinin, üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmasına izin verilmektedir. Bu statü ile kazanılan haklar ve yükümlülükler geçicidir ve ev sahibi toplulukla uyumları hedeflenmemektedir. Yasada yeni tanımlanmış “ikincil koruma” statüsü mülteci veya şartlı mülteci kategorisinde değerlendirilemeyen ama ölüm ve işkence tehlikesi yüzünden ülkesine de dönemeyen göçmenlere verilmektedir. Şartlı mülteci için üçüncü bir ülkeye yerleştirme süresinin ne kadar olacağı yasada belirtilmemiştir. Bu statü sahipleri öngörülenden daha fazla ülkede kalabilir. Bu durumda, uzun vadeli bir uyumu politikasının oluşturulması gerekir. Yasada üçüncü ülkeye yerleştirilme hedefi olmayan ikincil koruma statüsü için de aynı durum geçerlidir.

Uyuma yönelik bir politika hedefi olup olmadığı ile ilgili bir gösterge olarak nitelediğimiz ikamet izinleri de YUKK ile yeniden düzenlenmiştir. Yasal düzlemde, YUKK farklı ikamet izni kategorileri düzenleyerek ikamet izni alınmasını kolaylaştırmayı ve kapsayıcılığını artırmayı mümkün kılmıştır. Örneğin, belirli şartlarda insani ikamet izni<sup>40</sup> verilebilir. Göç idaresinin 2017

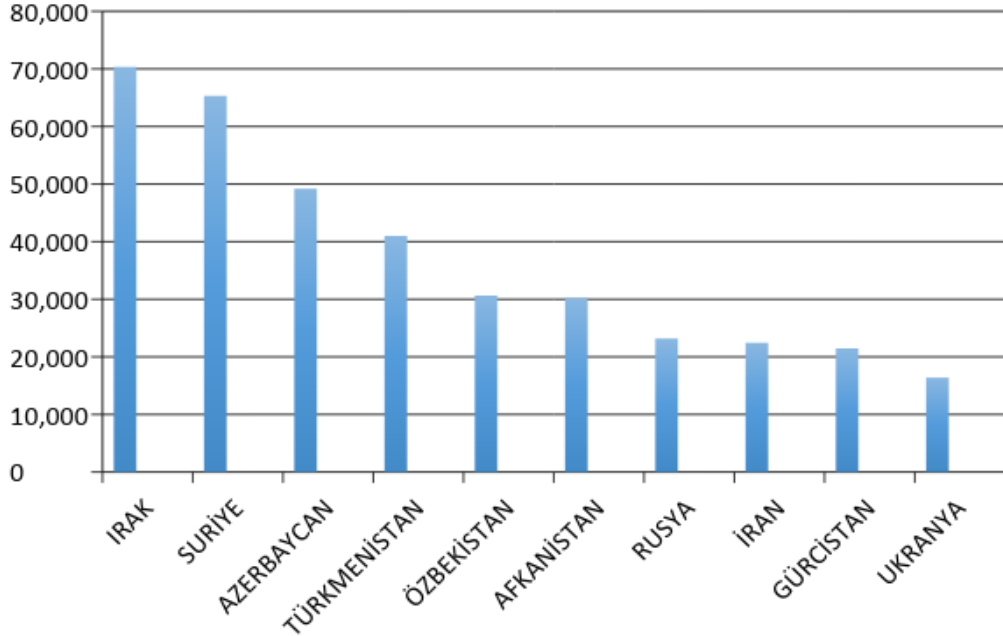
38 Görüşme, İstanbul Valiliği İl Göç İdaresi Müdürlüğü, 02.08.2018.

39 Madde 44.

40 Haklarında sınır dışı etme veya Türkiye'ye giriş yasağı kararı alındığı hâlde, yabancıların Türkiye'den çıkışları yaptırılmadığında ya da Türkiye'den ayrılmaları makul veya mümkün görülmediğinde; çocuğun yüksek yararı söz

verilerine baktığımızda, 593.151 ikamet izninden sadece uzun dönem, insani ikamet ve insan ticareti mağduru ikamet izni ile kalan 21.767 göçmen vardır.

### 2017 Yılında İkamet İzni ile Türkiye’de Bulunan Yabancıların İlk 10 Ülkeye göre Dağılımı:



Haziran 2018 yılında toplam ikamet izni ile Türkiye’de bulunan yabancıların sayısı 710.195<sup>41</sup>’tir. İstanbul’a günlük 3400 ikamet izni başvurusu yapıldığını düşündüğümüzde, hangi statüde olursa olsun ikamet izni alabilen yabancı oranının oldukça az olduğu görülmektedir<sup>42</sup>. İkamet izinleri ve farklı ikamet izinlerine göre farklılaşan haklar ile ilgili mevcut tablo, göçmenlerin Türkiye’ye uyumunun YUKK çerçevesinde desteklenen somut bir hedef olarak ortaya konduğunu göstermemektedir.

Buna ek olarak, uluslararası koruma statüsüne sahip göçmenlere (mültecilere, şartlı mültecilere ve ikincil koruma statüsü sahiplerine) uzun dönemli ikamet iznine geçiş hakkı tanınmaz.<sup>43</sup> Uluslararası koruma statüsü ile Türkiye’de kalan göçmenlerin, ikamet belgelerini her sene

konusu olduğunda; başvuru sahibinin ilk iltica ülkesi veya güvenli üçüncü ülkeye geri gönderilmesi işlemlerinin devamı süresince; acil nedenlerden dolayı veya ülke menfaatlerinin korunması ile kamu düzeni ve kamu güvenliği açısından Türkiye’ye girişine ve Türkiye’de kalmasına izin verilmesi gereken yabancıların, ikamet izni verilmesine engel teşkil eden durumları sebebiyle diğer ikamet izinlerinden birini alma imkânı bulunmadığında, bkz: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/ikamet-izni-cesitleri\\_409\\_414\\_4664](http://www.goc.gov.tr/icerik3/ikamet-izni-cesitleri_409_414_4664).

41 [http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma\\_363\\_378\\_4713](http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713) erişim tarihi, 05.11.2018.

42 Görüşme, İstanbul Valiliği İl Göç İdaresi Müdürlüğü, 02.08.2018.

43 Bknz: YUKK, Madde 42.

yenilemeleri gerekmektedir<sup>44</sup>. Dolayısıyla, uzun dönemli ikamet iznine sahip göçmenler için tanımlanan haklar uluslararası koruma statüsündekiler için geçerli değildir. Kalıcı ve sürdürülebilir haklara sahip olmanın göçmenlerin uyumu üzerindeki olumlu etkisi düşünüldüğünde, YUKK ile yapılan düzenleme ile uluslararası koruma statüsündeki kişilerin Türkiye'de kalıcı olmalarının hedeflendiğini söylemek zordur.

Ancak, YUKK, uluslararası koruma statüsündeki göçmenlere bazı sosyal haklar tanımıştır<sup>45</sup>. Örneğin, başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişi ve aile üyeleri, ilköğretim ve ortaöğretim hizmetlerinden; sosyal yardım ve hizmetlerden ve herhangi bir sağlık güvencesi olmayan ve ödeme gücü bulunmayanlar sağlık hizmetinden sosyal sigorta priminin tamamı ve ya belirli bir oranını ödemek kaydı ile yararlanabilir<sup>46</sup>.

İş piyasasına erişim ile ilgili olarak, uluslararası koruma başvuru sahibi başvuru tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilir. Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi, kimlik belgesine ek bir çalışma izin belgesi olmaksızın bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilir. Bu iş piyasasına uyumu arttırıcı bir düzenleme olsa da yabancıların tabi olduğu sınırlamalar mevcuttur. Örneğin, yabancılar belirli iş ve mesleklerde çalışamazlar.<sup>47</sup> Belirli hallerde iş piyasasına erişimleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir<sup>48</sup>. İş piyasası ile ilgili düzenlemeler de kalıcı olacağı düşünülen bir gruba yönelik uyumu arttırıcı düzenlemeler olarak görülemezler.

YUKK ile tanımlanan diğer bir statü de kitlesel sınır geçişlerinde verilebilecek geçici korumadır. YUKK'tan önce toplu nüfus hareketleri Türkiye sınırları içerisine alınmazken, Nisan 2011'de Suriyeliler açık kapı politikası ile ülke içine kabul edilmeye başlanmıştır. İlk önce Suriyeli gelen gruplar "misafir" olarak değerlendirilmiş, Ekim 2011'den sonra da "geçici koruma statüsü" tanınmıştır. (UNHCR, 2014b, s. 3). O dönemdeki ulusal mevzuat, geçici koruma statüsünü tanımlamamıştır. Mart 2012'de toplu sığıma amacı ile gelen Suriyeliler için geçici koruma rejiminin nasıl uygulanması gerektiği ile ilgili "*Suriye Cumhuriyeti vatandaşlarının ve Suriye*

44 Yapılandırılmamış görüşme, Mardin Valiliği İl Göç İdaresi Müdürlüğü, 08.11.2018.

45 Bknz: Madde 89.

46 Bknz: Madde 89.

47 1. Dış tabipliği, dişçilik, hastabakıcılık. (Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun uyarınca), 2.Eczacılık (Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun uyarınca), 3.Veterinerlik (Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun uyarınca),4.Özel hastanelerde sorumlu müdürlük (Hususi Hastaneler Kanunu uyarınca), 5.Avukatlık (Avukatlık Kanunu uyarınca), 6. Noterlik (Noterlik Kanunu uyarınca), 7.Özel veya kamu kuruluşlarında güvenlik görevlisi (Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun uyarınca), 8.Kara suları dahilinde balık, istiridye, midye, sünger, inci, mercan ihracı, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık vb. (Kabotaj Kanunu uyarınca), 9.Gümrük müşavirliği (4458 sayılı Gümrük Kanununun 227 nci maddesi gereğince)10.Turist rehberliği (6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanununun 3. maddesi gereğince), (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı),<https://birim.ailevecalisma.gov.tr/uigm/contents/yabancilar/yasakmeslekvegorevler/> erişim tarihi : 05.02.2019. Bu liste dışında yabancıların icra etmesi yasak meslekler de bulunmaktadır. Detaylı bilgi için bakınız, (Ekşi 2018, s. 245-255).

48 Türkiye'de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamalar uygulanmaz.

*Arap Cumhuriyetinde ikamet eden vatansız kişilerin kabulüne ve barındırılmasına ilişkin yönerge”* hazırlamıştır. Ancak yönerge gizlilik gerekçesi ile erişime kapatılmıştır.

YUKK’un kabul edilmesi, Türkiye’ye sığınan Suriyelilerin hukuki durumunun netlik kazanması açısından önemlidir. YUKK’un 91. maddesine göre, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak Türkiye’nin sınırlarına gelen veya sınırlarını geçen yabancılara geçici koruma statüsü tanınabilir. YUKK’un 91. maddesinin ikinci fıkrasına dayanarak hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliğinin (bundan sonra yönetmelik olarak anılacaktır)<sup>49</sup> geçici 1. maddesine göre, 28 Nisan 2011 tarihinden itibaren geçici koruma bulmak amacıyla ülkeye gelen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma kapsamına alınmıştır<sup>50</sup>. Nisan 2016’da geçici koruma statüsüne alınacak göçmenlerin kapsamı genişletilmiş, Türkiye’den Yunan adalarına düzensiz göçle gittiği belirlenen ve 20 mart 2016 geri kabul antlaşması ile Türkiye’ye dönecek olan Suriye vatandaşlarına da istekleri halinde bu statüden yararlanma olanağı sağlanmıştır (Öztürk, 2017, s. 201). Geçici koruma statüsündeki kişiler de “geri göndermeme” ilkesinden faydalanırlar. Haziran 2018 tarihi itibarı ile, Türkiye’de “geçici koruma statüsünde” 3.570.352 kişi bulunmaktadır<sup>51</sup>.

### Yıllara Göre Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Toplam Kayıtlı Sayısı

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-	-	14.232	224.625	1.519.286	2.503.549	2.834.441	3.426.786

Kaynakça: 2017 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu, sayfa: 80

Türkiye’nin 2016-2017 nüfusuna göre geçici koruma statüsü kişiler, ülke nüfusunun 4,41%’ni oluşturmaktadır<sup>52</sup>. 2017’de üçüncü bir ülkeye yerleştirilen geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin sayısı ise, 2840 kişidir<sup>53</sup>. Yeniden yerleştirilen geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin sayısal azlığı, Türkiye’de kalan nüfusun niceliksel yoğunluğu dikkate alındığında, bu statüdeki göçmenlerin Türkiye’ye kurumsal uyumunun önemi ortaya çıkmaktadır. Daha önce tartıştığımız şekilde uyumun niteliğini, uluslararası koruma statülerine, uzun dönemli ikamete ve vatandaşlığa geçiş imkanlarına göre değerlendirdiğimizde, geçici koruma sahipleri için de uyum konusunun hedef olarak konmadığını gözlemlemek mümkündür.

49 YUKK’un 91. maddesinin ikinci fıkrasına dayanarak hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliği, 22 Ekim 2014 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

50 7 nisan 2016’daki düzenlemede, Türkiye’den ege adalarına düzensiz göçle gittiği belirlenen ve 20 mart 2016 geri gönderme antlaşması ile Türkiye’ye dönecek olan Suriye vatandaşları da istekleri halinde bu statüden yararlanabilir Bknz: Öztürk 2017 : 201.

51 [http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma\\_363\\_378\\_4713\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik).

52 TÜİK rakamlarına göre Türkiye 2016-2017 arasında 80.810.525 kişidir.

53 2017 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu, sayfa: 86

Geçici koruma statüsünde olan göçmenler, uluslararası koruma statüsüne başvuramazlar<sup>54</sup>. Ayrıca bu statünün ne kadar bir süre için tanınabileceği de yasada belirtilmemiştir<sup>55</sup>, 2/7/2018 tarihli 703 sayılı KHK'nın 71. Maddesinde dile getirilen "Cumhurbaşkanı Kararı ile geçici korumanın sonlandırılmasının ardından geçici koruma statüsündeki kişilerin Türkiye'den çıkış yapmaları esastır" ibaresi, geçici koruma statüsünde olanların Türkiye'ye uzun vadeli uyumunun hedeflenmediğini açıkça ortaya koymaktadır. Uyumun önemli göstergelerinden olan yasal statünün devam edip etmeyeceği, bu statü çerçevesinde sahip olunan hakların kalıcılığı gibi konular Cumhurbaşkanlığının takdirine bırakılmıştır.

Bu statünün geçici olması, başka bir uluslararası statüye geçişin objektif kriterler çerçevesinde mümkün olmaması, Cumhurbaşkanlığı kararının statünün devamı veya sonlandırılması ile ilgili yüksek takdir yetkisi ve gerekli hallerde temel hak ve özgürlükleri kısıtlandırılabilmesi<sup>56</sup>, göçmenlere verilen hakların süreklilik arz etmemesine, göçmenlerin bir güvensizlik halinde kalmasına ve kurumsal uyumun zorlaşmasına sebep olabilir.

Suriyelilerin statü edinimi ve bu statüyü gösteren yabancı tanıtım kartları (YTK) da kamusal haklara erişim açısından göçmenlere kısmi ve parçalı olanaklar tanımaktadır. YTK edinimi kişinin Türkiye'ye geliş şekline göre değişiklik göstermektedir. Örneğin, Türkiye'ye karayolu ile gelen göçmenler YTK edinmekte, havayolu ile gelenler ise YTK edinmemektedir (TBMM 2018, s. 120-122). YTK bütün kamu ve özel kurumlarda geçerli değildir. Örneğin, noter ve banka gibi resmi dairelerde YTK geçerli olmamakta, göçmenin pasaportu da istenmektedir. Pasaportun süresinin dolması halinde sürenin uzatılması konsolosluklardan yapılamamakta, bu da mağduriyet yaşanmasına sebep olmaktadır. İş kurmak isteyen, başka bir şehre taşınmak isteyen göçmenin YTK'sı değişmekte ve bu değişim sosyal hizmet alımında güçlük yaşanmasına sebep olmaktadır (TBMM 2018, s. 120-122). Ayrıca kamp alanları dışında yaşayan geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin ancak yol izin belgesi ile diğer şehirlere seyahat edebilmesi, Türkiye'den diğer bir ülkeye (Suriye ya da herhangi üçüncü bir ülkeye) seyahat etmesi durumunda geçici koruma statüsünün iptal olması<sup>57</sup> gibi kısıtlayıcı uygulamalar uyum sürecini olumsuz etkileyebilmektedir.

Buna ek olarak geçici koruma statüsü sahipleri mülk edinmemektedirler. 1930'larda Türkiye ve Suriye arasında yapılan antlaşma gereği, Türk vatandaşları Suriye'de Suriye vatandaşları da Türkiye'de mülk edinmemektedirler. Bu durumda alınan mülklerin tapuda tescili başka birisinin üzerine yapılmaktadır. Suriye'de evlenmiş olan çiftlerin Türkiye'de boşanmaları da mümkün değildir<sup>58</sup>.

54 Geçici koruma yönetmeliği, madde 16.

55 AB geçici koruma direktifinde (2001/55/EC), AB üye ülkelerinde geçici koruma statüsünün en fazla üç sene verilebileceği belirtilmiştir.

56 Bakınız; Geçici Koruma Yönetmeliği, madde: 35.

57 Bu durumda, Suriyelilerin sınır kapılarındaki (kara sınırları, hava ve deniz limanlarındaki) yetkili makamlara başvurarak tekrar koruma talep etme hakkı bulunmaktadır. Yetkililerin talebi kabul edileceğine yönelik herhangi bir güvence yoktur.

58 Görüşme, 12. ve 10. Aile Mahkemesi, Çağlayan, 07.08.2010.

Bunun yanında geçici koruma statüsünün vatandaşlığa doğrudan geçiş hakkı tanımaması da uyumun uzun vadeli hedeflenmediğini gösteren önemli bir düzenlemedir.<sup>59</sup> Belirli meslek sahibi (öğretmen, doktor, mühendis) Suriyeliler için, Türk vatandaşlığına hemen geçiş olanağı sağlanmıştır<sup>60</sup>. Burada altını çizilmesi gereken şey, Türkiye'nin hedeflediği vatandaşlığın “seçici” (Şimşek, 2018a , s. 9) olduğudur. Özellikle önceki bölümde ele aldığımız 18 Eylül 2018 tarihinde düzenlenen Türk vatandaşlığının edinilmesi ile ilgili son yönetmelik bu seçiciliğin hangi temel üzerine kurulduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Yatırımcı ve beşeri sermayesi yüksek göçmenlere vatandaşlık edinimi kolaylaştırılırken, ekonomik ve beşeri sermayesi düşük göçmenler geçici koruma statüsünde bırakılmaktadırlar. 2018 Temmuz ayında kamuoyuna açıklanan nüfus ve vatandaşlık genel müdürlüğü verilerine göre 2011'den bu yana, Suriye uyruklu olup Türkiye vatandaşı olanların sayısı 55.583'dür<sup>61</sup>. Şimşek (2018a) Suriyelilerin entegrasyonunun ve göçmenlere sağlanan hakların göçmenlerin sınıfsal durumlarına göre farklılık gösterdiğini iddia etmektedir. Bu araştırmaya göre, ekonomik kaynağa sahip göçmenler iş, eğitim ve ev piyasalarına erişimleri ekonomik kaynağa sahip olmayanlara göre daha yüksektir. Ekonomik kaynağa sahip göçmenler daha kolay iş kurup, Türkiye'de sosyal çevre bağlarını daha iyi kolay bir şekilde kurabilmektedirler. Ekonomik kaynağı kısıtlı göçmenler ise enformel piyasalarda sıkışmıştır.

Görüldüğü gibi yasal düzlemde geçici koruma statüsü ile Türkiye'de bulunan tüm Suriyeliler için eğitim, sağlık ve iş piyasasına giriş başta olmak üzere birçok alanda sosyal haklar sağlanmıştır. Lakin yönetmelik de haklar tabiri yerine hizmetler<sup>62</sup> tabiri kullanılmaktadır. Bu durum bir yandan idarenin hizmetlerin sunulması açısından “belirleyiciliğini” öne çıkarmaktadır. Diğer yandan ise, Şimşek'in (2018a) iddia ettiği gibi ekonomik kaynağa sahip göçmenlerin hizmetlere ulaşım ve yararlanma bağlamında daha avantajlı bir konum elde etmelerine neden olabilir. Bu durumun ekonomik kaynağa sahip olmayan göçmenlerin Türkiye'ye entegrasyon isteklerinin azalmasına yol açması da mümkündür.

## DEĞERLENDİRME / SONUÇ

Türkiye 2011'den beri kitlesel göç hareketi ile karşılaşmaktadır. Türk soylu olmayan göçmenlerin nüfus artışı ulus devlet koruma pratiğinin gevşemesine neden olmuş, Türkiye asimilasyoncu ve merkezi yönetimli bir uyum politikasından, çok başlı ve grup odaklı bir uyum politikasına evrilmiştir. Günümüz Türkiye'sini teorik olarak sınıflandırılan uyum modellerinden biri içinde tanımlamamız mümkün değildir. Göçmenlerin statülerine, etnik aidiyetlerine, sosyo-ekonomik düzeylerine göre Türkiye'nin uyum stratejisi değişmektedir. Göçmen statüsünde değerlendirilebilen Türk soylular, ikamet izni ve vatandaşlık edinimi görece rahat elde etmektedirler. Türk soylu olmayanların ise Türk toplumu ile uyumları farklı şekillerde sağlanmaktadır. Avrupadan gelen ve Cenevre Sözleşmesi mülteci statüsü edinme şartlarını taşıyanlar sisteme entegre edilirken, aynı

59 Geçici Koruma Yönetmeliği, Madde 25.

60 [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/810002/ilk\\_vatandasligi\\_Suriyeli\\_ogretmenler\\_alacak.htm](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/810002/ilk_vatandasligi_Suriyeli_ogretmenler_alacak.htm).

61 <http://t24.com.tr/haber/turkiyede-yasayan-suriyeli-siginmacilarin-sayisi-aciklandi,670136>.

62 Geçici Koruma Yönetmeliği; Altıncı Bölüm; Geçici Korunacaklara Hizmetler.

şartları taşıyan ancak Avrupa dışından gelen göçmenler ise sisteme entegre edilmemekte, üçüncü bir ülkeye yerleştirmeye kadar ülkede kalmasına olanak sağlanmaktadır. UNHCR'in Kasım 2018 verilerine göre Türkiye'den üçüncü ülkeye yerleştirilen göçmen sayısı 14.586 kişidir<sup>63</sup>. Ülke içinde kalan ve üçüncü ülkeye yerleştirilemeyen şartlı mülteci statüsündeki göçmenlerin resmi sayısına ulaşmak mümkün olmadığı için, bu statüdeki göçmenler için sağlıklı bir değerlendirme yapılamamaktadır. Ancak, bu statüdeki göçmenler diğer kategorilere kıyasla sayıca az olsalar da, kendilerine yasa ile devamlı ikamet hakkı tanınmamış olması zaten uzun vadeli bir entegrasyon politikasının bu tip göçmenler için teorik olarak mümkün olmadığını da ortaya koymaktadır.

Türkiye'de en fazla nüfusa sahip grup olan Avrupa dışından gelen, geçici koruma statüsüne sahip ve sosyo-ekonomik düzeyi düşük göçmenlerin ise mümkün olduğunca kendi grupları içinde özgürleşmeleri ve kendi kültür ve kurumlarını korumaları politikalar ile desteklenmektedir. Bu grupların ev sahibi toplulukla etkileşimi sosyal hizmet sunumu sırasında gerçekleştirilmektedir. Bu grup odaklı ve sosyal hizmet bazlı uyum, sektörel farklılık göstermekte, bazen ev sahibi toplumla etkileşimi arttıran politikalar, bazen de ev sahibi toplulukla iletişimi azaltacak politikalar uygulanmaktadır. Lakin, bu gruplar için uzun vadeli uyum stratejileri yoktur, zira ülkedeki varlıkları politika yapımcılar tarafından geçici olarak algılanmakta, ülkeye yerleşenlerin savaş sonrası ülkeyi terk edecekleri var sayılmaktadır. Avrupa dışından gelen, sosyo-ekonomik düzeyi yüksek, menkul ve gayri menkul yatırım yapma olanakları ve beşeri sermayeleri olan göçmenlerin ise vatandaşlık edinimleri kolaylaştırılarak, Türkiye sistemine kalıcı entegrasyonları teşvik edilmektedir.

Günümüzde Türkiye'nin üç türlü uyum politikası izlediğini söylemek mümkündür. Birincisi, kültürel olarak benzer bir topluluk oluşturma hedefi çerçevesinde Türk soylu ve Türk kültürüne bağlı göçmen gruplarının uyumunun sağlanması, ikinci ülkenin refahına katkı sağlayabilecek sosyo-ekonomik düzeyi yüksek, kamu düzeni ve güvenliğini tehlikeye atmayacak grupların entegre edilmesi, üçüncüsü ise sosyo-ekonomik düzeyi düşük uluslararası göçmenlerin kayıtlı ve geçici olarak ülkede barınmalarına olanak sunarken ev sahibi topluluk ve onun kurumları ile asgari biçimde iletişim kurmalarına mümkün kılan geçici yapıdaki bir tür uyum politikasıdır. Bu entegrasyon, haklarda eşit bir topluluk oluşturma perspektifinden değil, düzensiz göçle mücadeleyi temel alan ve göçle gelen bireylerin kayıtlı ve geçici olarak ülkede barınmalarına olanak sunan politikaları hedefleyen bir çerçevede ilerlemektedir. Uyum hedefleri ise teorik olarak yukarıda sınıflandırdığımız, asimilasyoncu, ayrıştırıcı, kültürlerarası ve çok kültürlü, çerçeveye oturmamaktadır. Yasal çerçeve içinde yapılan bu değerlendirmede uyum kavramının açık olarak tanımlanmadığı ve hedeflerinin belirlenmediği görülmüştür. Yapılan görüşmeler ve politika oluşturma sürecinin devam ettiğini gösteren çalışma ve projeler, Türkiye'de uyum kavramının uygulama safhasında şekilleneceğini göstermektedir. Ülkelerin farklı ekonomik, sosyo kültürel ve politik yapıları çerçevesinde şekillendiğini gözlemlediğimiz uyum politikalarının, Türkiye örneğindeki çıktısı uzun vadede ülkeye özgü bir uyum politikası oluşturmak olmalıdır.

63 UNHCR, <https://www.unhcr.org/tr/unhcr-turkiye-istatistikleri>



Yeni oluşturulacak uyum politikası, uluslararası göçmenlerin uyumu gibi genel kavramlardan kaçınılmalı, YUKK'ta tanımlanan uluslararası koruma kategorilerine giren kişi ve grupların ihtiyacına göre düzenlenmelidir. Ayrıca, bu politika insan haklarına duyarlı, kültürel çeşitliliği merkezine alan, göçmenlerin ve ev sahibi toplumun iletişimlerini arttırmayı amaçlayan, etnik segregasyon ve sosyo-ekonomik ayrışmaya izin vermeyen kaynaştırıcı bir politika olmalıdır. Bu bağlamda, ev sahibi topluluğa ve uluslararası göçmenlere verilen dil ve kültür eğitimlerinin ölçeği genişletilmeli, yabancı düşmanlığı, nefret söylemi, ırkçılık, şiddet ve ayrımcılığa karşı yasal düzenlemelerdeki yaptırımlar arttırılmalı ve bu konularla ilgili kamusal alanda verilecek eğitimler, ulusal eğitim politikasının temel unsurlarından biri olmalıdır.

## REFERANSLAR:

- Aslan, M., J.F. Pérouse, (2003) "Istanbul: Le Comptoir, Le Hub, Le Sas et L'Impasse", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 19(3): 173-204.
- Brodie, J. (1997) "Meso – Discourses, State Forms and the Gendering of Liberal-Democratic Citizenship", *Citizenship Studies*, 1(2): 223-242.
- Danış, D., C., Taraghi, J.F., Pérouse (2009) "Integration in Limbo": Iraqi, Afgan, Maghrebi and Iranian Migrant in Istanbul", A. İçduygu ve K. Kirişçi (eds) *Land of Diverse Migrations: Challenges of Emigration and Immigration in Turkey*, İstanbul: İstanbul Bilgi University Press, 443-636.
- De Zwart, F. (2005) "The Dilemma of Recognition: Administrative Categories and Cultural Diversity", *Theory and Society*, 34(2): 137-169.
- Ekşi, N. (2018) *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 5. Basım, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Erder, S. (2018) *Zorla Yerleştirilmeden Yerinden Edilmeye: Türkiye'de Değişen İskan Politikaları*, İstanbul: İletişim.
- Ersanilli, E., R. Koopmans (2010) "Rewarding Integration? Citizenship Regulations and Socio-cultural Integration of Immigrants in Netherlands, France and Germany", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (5): 773-791.
- Erten, R. (2010) "5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununa Göre Türk Vatandaşlığının Kazanılması", *Prof. Dr. Fırat Öztan'a Armağan*, Ankara: Turhan Kitapevi, 917 - 959.
- Fudge, J. (2005) "After Industrial Citizenship, Market Citizenship or Citizenship at Work?", *Industrial Relations*, 60(4): 631-656.
- Geddens A., P. Scholten (2016) *The politics of migration: Immigration in Europe*, second edition, London: Sage Edition.
- İçduygu, A. (2010) "Türkiye'de Uluslararası Göçün Siyasal Arka planı: Küreselleşen Dünyada Ulus-Devleti İnşa Etmek ve Korumak", B. Push B. ve T. Wilkoszewski, *Türkiye'ye Uluslararası Göç*, İstanbul: Kitap Yayınevi,
- İçduygu, A., D. Aksel (2013) "Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective." *Perceptions*, 18 (3): 167-190.
- Grace, B., S. J. Nawyn, B. Okwako, (2017) "The Right to Belong (If You Can Afford It): Market-based Restrictions on Social Citizenship in Refugee Resettlement", *Journal of Refugee Studies*, 31(1): 42-62.
- Kymlicka W. (1995) *Multicultural citizenship*, Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans R, P. Statham, M. Giugni, F. Passy (2005) *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Odman, T. (1995) *Mülteci Hukuku*, Ankara: SBF İnsan Hakları Merkezi.
- Öztürk – Övünç, N. (2017), “Reflections of the past, expectations for the future: a legal analysis on the development of asylum law in Turkey”, *Research and Policy on Turkey*, 2 (2): 192–209. <https://doi.org/10.1080/23760.818.2017.1350356>
- Phillimore, J., L. Goodson (2008) “Making a place in the global city: the relevance of indicators of integration”, *Journal of Refugee Studies*, 21(3): 305–325.
- Saggar, S. (1995) “Integration and Adjustment: Britain’s Liberal Settlement Revisited” in D. Lowe, (ed.) *Immigration and Integration: Australia and Britain*, London: Bureau of Immigration, Multicultural and Population Research and Sir Robert Menzies Centre for Australian Studies: London.
- Schild, V. (2000) ‘Neo-liberalism’s New Gendered Market Citizens: The “Civilizing” Dimension of Social Programmes in Chile’, *Citizenship Studies*, 4(3): 275–305.
- Scholten P., E. Collett, M. Petrovic (2017) “Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance” *International Review of Administrative Sciences*, 83(2): 283–302.
- Şimsek, D. (2018) “Transnational Activities of Syrian Refugees in Turkey: Hindering or Supporting Integration”, *International Migration*, basım öncesi çevirim içi yayınlanmış, 11 temmuz 2018, <https://doi.org/10.1111/imig.12489>
- Şimsek, D. (2018a) “Integration Processes of Syrian Refugees in Turkey : Classed-Based Integration”, *Journal of Refugee Studies*, basım öncesi çevirim içi yayınlanmış, 19 ekim 2018, DOI:10.1093/jrs/fey057

## Why did They Leave? Perceptions on the Turkish Emigration from Dobrogea to Turkey (1918-1940)\*

Neden Gittiler? Dobruca'dan Türkiye'ye Türk Göçlerine İlişkin Algılar  
(1918-1940)

Metin OMER\*\*

### Abstract

In this paper I try to present the perceptions of a process that marked not only the evolution of the relations between two countries (Romania and Turkey) but also determined some important social changes in the Turkish-Tatar community from Dobrogea, Romanian province known as Dobrudja in the Turkish historiography. In order to obtain an accurate image we used in our research documents from Romanian and Turkish archives, Romanian press, Turkish press and the press of Turkish-Tatar community from Dobrogea. In our analysis we consider Dobrogea, the main region of Romania where Turks and Tatars leave, a “*contact zone*”, a term used by Mary Louise Pratt (1992: 4) for “*social spaces where disparate cultures meet, clash, and grapple with each other*”. We also consider the emigration from Dobrogea to Turkey in the interwar as part of “*balkanlaşma göçleri*” (Balkanization migration), a term used by Turkish researcher İlhan Tekeli to designate the emigration from the ex-Ottoman territories in the Balkans to Anatolia (or more specifically within the new borders of Ottoman Empire/Turkish Republic). Tekeli (2013: 44-45) argues that “Balkanization migration” has a direct connection with the process of formation of the national states in the Balkans.

**Keywords:** Romania, Turkey, Dobrogea, Turkish community in Romania, emigration

### Öz

Bu makalede, Romanya-Türkiye arasındaki ilişkilerin gelişimine damga vurmakla kalmayıp aynı zamanda Türk tarih yazımında Dobruca olarak bilinen Romen Vilayeti Dobrogea 'daki Türk-Tatar topluluğunda ortaya çıkan bazı önemli sosyal değişimleri de belirleyen bir sürecin algıları sunulmaya çalışılmıştır. Doğru bir resim elde etmek için araştırmamızda Romanya ve Türk arşiv belgelerinin yanısıra, Romen basını, Türk basını ve Dobruca'daki Türk-Tatar topluluğunun basınından yararlandık.

---

\* Bu makale Marmara BAPKO projesi kapsamında SOS-L-080.715.0354 numaralı L tipi proje desteğii ile hazırlanmıştır.

\*\* Ph. D. student, Hacettepe University, Graduate School of Social Sciences, Department of History.  
metinomer@yahoo.com, Orcid: 0000-0003-3898-6920

Analizimizde, Romanya'daki Türklerin ve Tatarların terk ettiği başlıca bölge olan Dobruca'yı, Mary Louise Pratt'in "farklı kültürlerin buluştuğu, çatıştığı ve birbirine tutunduğu sosyal alanlar" için kullandığı bir terim olan "temas bölgesi" (Pratt, 1992:4) olarak ele almaktayız. Aynı zamanda, Dobruca'dan Türkiye'ye gerçekleştiren iki savaş arası göçleri, İlhan Tekeli'nin eski Osmanlı topraklarından Anadolu'ya (ya da daha spesifik olarak Osmanlı'nın / Türkiye Cumhuriyeti'nin yeni sınırlarına) göçü tanımlamak için kullandığı "balkanlaşma göçleri" nin bir parçası olarak ele almaktayız. Tekeli "balkanlaşma göçünün" Balkanlar'daki ulusal devletlerin oluşum süreci ile doğrudan bağlantılı olduğunu savunmaktadır. (Tekeli, 2013: 44-45)

**Anahtar Kelimeler:** Romanya, Türkiye, Dobrogea, Romanya'daki Türk topluluğu, göç

## **Introduction: An overview of the emigration from Romania to Turkey in Interwar period**

The Turkish presence in Dobrogea is attested from the first contacts of Turkish people with the Eastern Europe. However, the first group that has settled permanently in Dobrogea, was a group which came from Anatolia under Sari Saltuk's command. They settled in Babadag in 1263. In the following centuries, many other Turkish groups have come in Dobrogea, so that in XVth century, the province became part of the Ottoman Empire. Another important Turkish element which became part of Dobrogea was represented by Tatars. Even though their presence in Dobrogea is attested since XIIIth century, they, to a high extent, migrated from Bugeac, Southern part of Bessarabia, and Crimean Peninsula after 1783 when the Crimean Khanate was annexed by the Russian Empire. The Crimean Tatars came to the land between Danube and Black Sea in several waves, the most important is the one after Crimean War (1853-1856).

After 1878, when, according to the Treaty of Berlin, Romania received Northern Dobrogea, on the territory between the Danube and the Sea, 71,146 (31.5%) Tatars, 48,783 (21.6 %) Turks, 46,504 (21%) Romanians were living, from a total of 225,692 inhabitants<sup>1</sup>. Immediately after the war, in 1879, d'Hogguer Baron (1879: 40) was reporting that 6,424 Tatars and 4,812 Turks were living in Dobrogea. Even though these numbers are probably exaggerated, being hard to believe that the region was quite devoid of inhabitants in such a short time, they show as, in any case, an important decrease of the Muslim population. This sudden decline was due to the war conditions: a great part of the Muslims retreated from the Russian army towards the Ottoman Empire, in 1880, and about 80-90,000 refugees were temporarily settled in Edirne and Istanbul<sup>2</sup>. The next period, even though part of the population returned once the peace treaty was signed, the number of Tatar and Turkish people recorded a continuous decline. This way, in 1900, Captain M. D. Ionescu (2010: 342) was reporting that only 28,320 Tatars and 12,306 Turks remained in Dobrogea<sup>3</sup>.

1 Correspondance Politique des Consuls. Turguie (Tulqa).1 (1878) 280-82 apud Karpat, 2010: 413 – 414.

2 A. Ubicini, "La Roumeli Orientale depuis le traité de Berlin", in Revue de Geographie, vol. VI, Paris 1880, apud Ülküsal, 1987: 39.

3 For the same year, Grégoire Danesco offers the following numbers: 12.459 Turkis and 28.450 Tatar, see Danesco, 1907: 141.

A sudden increase of the Tatar and Turkish population was recorded in 1913, after the Second Balkan War, when South Dobrogea was incorporated to Romania. As a consequence of the redrawing of the Romanian borders, 150,773 Turks and 22,092 Tatars were recorded in 1930. 38,430 Turks and 4,661 Tatars from these were from Caliacra and 90,595 Turks and 2,085 Tatars from Durostor (Manuilă, 1938: 33), the two counties that formed Southern Dobrogea.<sup>4</sup> The emigration process continued during the entire inter-war period, hastening especially after 4<sup>th</sup> of September 1936, when *The convention regarding the Turkish and Tatar population from Dobrogea* was signed. The first two articles were establishing the areas, the places and the emigration phases. This way, the Turks and the Tatars, who lived in Caliacra, Durostor, Constanța and Tulcea counties, were within the scope of the Convention. The emigration process was meant to take five years. The first year, starting with 15<sup>th</sup> of April 1936, 15,000 inhabitants, who already had sold their properties and had the documents ready, had to leave. The next year, it was stated that those who were 8 km. away from the Romanian-Bulgarian border; the third year, those from the Bazargic, Ezibey and Kurtpinar areas; the fourth year, those from Akkadınlar and Turtucaia/Tutrakan and the last year, those from Silistra and the rest of Dobrogea were to leave (“Mukavele. Dobruca Türk Halkının Göç Şartları”, 1936: 1).

It is hard to say to which degree the provisions of the treaty were respected, particularly because of the fact that illegal emigration, by which the convention between Romania and Turkey wasn't respected, continued, and the provisions of the treaty regarding the fifth year of emigration weren't applied anymore as the war broke out. But it is sure that the authorities both from Bucharest and Ankara were interested, especially, in the emigration promotion from Cadrilater, a territory with a lot of Tatars and Turks, Romanian citizens of one generation.

As a consequence of the emigration waves, in 1941, *Baş-Mufti*, the religious leader of the Muslims in Romania, was stating that there were 35,250 Muslims in Dobrogea (A.N.I.C., Ministerul Cultelor și Artelor fond, vol. 182/1941: 174).

We have not chosen Dobrogea from all the Romanian territories with no reason. The territory between the Sea and the Danube, how it is also known this area, was inhabited by a compact community of Turks and Tatars during the centuries. Even though an important Turkish community existed in Ada-Kaleh<sup>5</sup> also, the differences regarding the Romanian politics towards

---

4 Southern Dobrogea, known as Cadrilater in Romanian historiography, was formed by Durostor and Caliacra, two counties incorporated by Romania in 1913. During the First World War, for a short period of time, the Central Powers occupied all of the Dobrogea. The Treaty of Bucharest signed in 1918 stipulated that all the Southern Dobrogea and part of the Northern Dobrogea were part of Bulgaria. As the Allied Powers emerged victorious at the end of the war, Romania regained its lost territories in the Treaty of Neuilly-sur-Seine signed in 1919. In any case, this situation lasted until 1940 when the Treaty of Craiova was signed. According to this treaty, the South Dobrogea became part of Bulgaria. Today Caliacra is Dobrich province in Bulgaria and Durostor is Silistra province in Bulgaria.

5 Ada-Kaleh was a small island on the Danube populated mostly by the Turks. The island was submerged in 1970 during the construction of the Iron Gate hydroelectric plant. Ada-Kaleh was situated near Romanian port city Orșova.

these areas and more important the fact that in the studied period has not existed a trend regarding the emigration from the island, made our attention to be focused on Dobrogea.

The reasons behind the emigration, a phenomenon that affected the Turkish and Tatar community, were complex, and need to be sought both at internal level, within the transformations inside the community or within the effects of the changes from the Romanian society and politics, and external level, within the geopolitical resetting in the region or the politics promoted from Istanbul and later from Ankara, after the establishment of the Turkish Republic in 1923. The Turkish and Tatar community from Romania was constantly affected by the transformations happening in the Ottoman Empire or later in the Turkish Republic. This community was all the time influenced by the evolutions from Anatolia, adopting, for example, without problems, the Kemalist reforms. At the same time, after becoming citizens of the Romanian state, the Turkish and the Tatars benefited from laws and of an Western style education system, but, at the same time, they confronted with some abuses of the local administration or politics like the colonization of Aromaniens<sup>6</sup>.

### **Causes of emigration**

Turks and Tatars' emigration from Dobrogea to Turkey represented a major event for both countries. This phenomenon, even in the inter-war period, can be seen from Turkish researcher's perspective, İlhan Tekeli. He calls "*balkanlaşma göçleri*" (Balkanization migration) Muslims emigrations from Balkan states, ex-ottoman territories, toward inside of Ottoman Empire who was retreating. In Tekeli's opinion, Muslims from new created states from Balkans, were forced to migrate as a result of the pressures conducted on them. These states, influenced by nationalism, did not want within their borders to exist other ethnical groups (Tekeli, 2013: 44).

Emigration from Balkans continued after the collapse of the Ottoman Empire. The successor of the Empire, The Republic of Turkey, continued to represent an attraction for Turks and Muslims from the Balkan Peninsula. This time, Anatolia was not just a place for those who were seeking protection, but being in a process of redefining the identity with strong accent on the ethnical component against the religious one, Ankara promoted migration within the resources it had. In other words, as it happened with the states created after the retreat of the Ottoman Empire, after the First World War, the Republic of Turkey began to transform to a national state.

A practical factor had a contribution to the migration policy. After the dissolution of the Ottoman Empire, the new authority in Ankara was confronted with a new problem: the demographic deficit. In order to repopulate great areas of Anatolia, the new Turkish authorities promoted the emigration process of the Turkish populations from the Balkans.

An idyllic image of the Anatolian space was created in order for these to be lured in the emigration process. The promotion of the Kemalist reforms played an important role in constructing this

---

6 Aromaniens are the Romanian communities in the Balkans also known as Vlachs, Macedo-Romanians or Cutzo-Vlahi.

image. The Turkish diplomats were organizing meetings with the local elites, where they were presenting the transformations happening in the Turkish Republic and were asking for the implementation of the reforms promoted in Ankara among the Turks and Tatars in Dobrogea. The Romanian authorities, who were watching carefully the developments within the Muslim communities in Romania, noted several times this kind of actions of the Turkish diplomats or politicians. In a report by the Regional Inspectorate of the Gendarmerie of Constanța, it was stated that on 18<sup>th</sup> of June 1935 Talat Bey, the vice-principal of the colonization office from Turkey, Ulyse Bey, president of the emigration commission of the Turks from Romania, Apti Bey, ex-general secretary of the Turkish Consulate from Constanța, joined by members of the local Turkish elite, such as Sali Zandali and the teacher Mustafa Emin, organized a meeting in the house of the latter. Some influential leaders of the Turks from the region were invited to the meeting which took place in secret, at night: the mufti of the county, Efraim Geamil, the president of the Muslim community from Caliacra county, Mustafa Riza, ex-deputy, Aptula Hoaredin, Ruşit Amet, county counselors, Memet Amet, local counselor, Sali Hagi Caralbraim, the manager of the Turkish school from Bazargic and more teachers from Bazargic. During these meetings, the representatives of Turkey asked to those present to use only the Latin alphabet in schools, so that the Turkish History and Geography textbooks sent from Ankara could be used and to “*intensify extremely*” the propaganda for the emigration towards Turkey (A.N.I.C., Inspectoratul General al Jandarmeriei fond, vol. 18/1933: 196).

In this sense, a special attention was given to the transformations in the new Turkish Republic within the pages of the Turkish and Tatars newspapers in Dobrogea. For example, in the article “Hostility against emigration”, published in the *Türk Birliği* (The Turkish Unity) newspaper, an organ of the *Young Turks Association*, initially under the influence of Feridun Necati, an active member of the Young Turks, and later strongly influenced by the Minister of Ankara in Bucharest, Hamdullah Suphi Tanrıöver, the Turkish territory was considered the only space where the community in Dobrogea could preserve its “*ethnic identity*” (“Göç Aleyhdarları”, 1937: 1).

In order to support their position, those who were promoting the emigration process turned to articles published in the Turkish press. The following statements were in this kind of article, taken from the *Cumhuriyet* newspaper (The Republic): “*10.000 emigrants were settled in the Çorlu area. The state gave them lands; villages were created, ensuring of their safety and welfare. Most of these emigrants came from Romania after they sold their lands. Generally, their situation was a good one; the state provided those with help regarding the house and the land*” (“Muhacır İskânı”, 1934: 1). Also, in order to convince the community’s members to emigrate, the houses prepared by the Turkish state for the emigrants were presented idyllically: “*a house for each emigrant. The houses waiting for them are big, white, and ideal*”; also, they were told that “*the land promised to them was ready to be sown*” (“Her göçmen bir ev sahibi olacak”, 1936: 1).

In an article, from the *Deliorman* newspaper, printed by the teacher Hakki Ibrahim from Silistra, the emigration was seen as an opportunity offered by Turkey for the “*social and cultural revival*” (“Göç ve Aksi Propagandacılar”, 1937: 1). The emigration process was treated as a duty

towards the country (referring to Turkey). In this sense, the importance of the „*demographical increase*” politics was underlined, and the Turks from Dobrogea were urged to sustain this process, choosing to step towards Anatolia (“Münakasa ediyoruz. Göç politikası memlekete neler kazandıracaktır?”, 1936: 1). Further, in the article published in the *Tuna* newspaper (The Danube), run by Ibrahim Kadri Efendi, professor at the Muslim Seminary of Medgidia<sup>7</sup>, the emigration was seen as a “*necessity*”, part of “*defending the nation*”. The article also mentioned the positive effects of migration for Turkey: “*army’s growth*”, “*economic development*”, “*labor boost*” (“Münakasa ediyoruz. Göç politikası memlekete neler kazandıracaktır?”, 1936: 1).

The intellectuals, in favour of emigration, had in mind some more practical aspects of this phenomenon. They warned about some problems regarding emigration and tried to solve them. In the *Ceardak* (The veranda) newspaper, declared as the „*defender of the Turkish peasantry’s rights*” and printed by the teacher Mehmet Muzekka, the lack of some stipulations regarding the provision of properties in Turkey, having a similar value to the ones left in Romania, was underlined (“Millet sesi hak sesidir”, 1937: 1). Another reason for the Turkish and Tatar intellectuals from Dobrogea to worry was the uncertainty of finding a job in the country where they were immigrating (“Göçmen Türk mualimleri ne olacak?”, 1937: 1). This concern had a fundament, as there was no law or treaty to assure a job for the immigrants in Turkey.

For Romanian society, Muslims migration was an intensive debated subject. On one hand there were voices which were seeing in migration the possibility to consolidate the Romanian presence in a territory which was recently taken within the borders of the state, on the other hand there were groups of the society which were not thinking that a minority that has never created problems and which has integrated very well to go was a good solution. In Romanian society’s case was a practical reason as well. The Bulgarian minority from Dobrogea had never accepted the Southern Dobrogea to become part of Romania. In contradiction to Bulgarians, Turks and Tatars were not claiming for any territory. That’s why a part of Romanian society was considering that it is not desirable an ally to go when facing territorial request from Bulgarians. At the same time, there were parts of the society which were claiming that after the Muslims leave, the empty territories can be repopulated by Romanian colonists brought from inside the country or by the Aromanians from the Balkans.

Because of that, the Romanian press associated emigration to “*external causes and external agents*” (Sarry, 1937: 1), classifying emigration propaganda “*as a cheap deceit*” (Neicu, 1937: 1). A large article about emigration was published in *Analele Dobrogei*. The causes of emigration identified by the author were: “*Bulgarian action for displacing the Turkish block in Cadrilater*” (Roman, 1936: 98), “*The propaganda of Turkish emissaries to make Muslim population emigrate*” (Roman, 1936: 101), “*Propaganda through local newspapers written in Turkish and Romanian languages*” (Roman, 1936: 102), “*The abuses of local administration*” (Roman, 1936: 102-103).

7 For a detailed presentation of the history of this seminary see Adriana Cupcea, Manuela Marin, Metin Omer, Seminarul Musulman din Medgidia. Documente și memorie/The Muslim Seminary of Medgidia. Documents and Memory, Editura Institutului pentru Studiarea Minorităților Naționale, Cluj-Napoca, 2016.



Amongst the reasons above, except the actions of Turkish emissaries, all the other causes were related to Bulgarian land claimings. Thus, the newspapers which impelled Turks and Tatars to emigrate were “*secretly financed*” (Roman, 1936: 102-103) by Bulgarians and the inappropriate treatment of local administration were due to “*administrative conquest by Bulgarians*” (Roman, 1936: 102-103).

The Romanian diplomats were pointing out in their reports the importance of Turks regarding Bulgarians claims. In a Romanian Legation<sup>8</sup> from Ankara report from 1933 were mentioned the following: “*If the Government encourages the migration trend regarding the Muslims from Dobrogea, it risks to bring a consistent argument to support the Bulgarians point of view which whenever make a claim at the League of Nations against Romanian Government do not omit to invoke our authorities trend to persecute minorities from Cadrilater forcing them to migrate thus taking their properties in Cutzo-Vlahi’s (Aromanians) colonists favour. Secondly, if our authorities are intending to colonize in Dobrogea elements that can only be Macedonians (Aromanians) while migrating the Muslim element, we risk instead of having a peacefully population to introduce an element whose relations with Bulgarian minority by definition can have an irritating character and due to that to get exposed to a series of conflicts which Bulgarians will not hesitate, according to the tradition, to present them with the hole amplitude in front of League of Nations*” (A.M.A.E., 71/ Turcia fond, vol. 65: 32).

The different perspectives regarding the migration’s reasons existed in the diplomatic relations of the two countries as well.

### **The emigration and the diplomatic relations**

After the First World War, the Romanian Kingdom and the Republic of Turkey, despite of small misunderstandings which they solved<sup>9</sup>, had been allies, cooperating to ensure the security in the region. Romania and Turkey were founding members of the Balkan Pact in 1934; an alliance which aimed the maintaining of the *status-quo* in the region. The Romanian and Turkish officials conducted several visits to Ankara or Bucharest, a sign of good relations.

Regarding the migration, although divergence between Bucharest and Ankara existed, they were solved without very tense negotiations. The divergences regarding migration had appeared mainly towards identification of causes of this phenomenon. In Turkish diplomats’ opinion migration was caused mainly by the Romanian authorities’ abuses while diplomats and politicians from Bucharest were defending themselves trying to demonstrate that in fact, Turks from Dobrogea are migrating due to Ankara’s propaganda. The main reason of these contradictions at the diplomatic level was to get advantages. The Turkish side was trying to get as many advantages as possible for

---

8 The diplomatic missions of Romania and Turkey were raised at Embassy level in 1939.

9 See Florin Anghel, “O relație, două case: Istanbul și Ankara. Diplomația româno-turcă la începutul alianței (1927-1928)” (One relation, two houses: Istanbul and Ankara. The Romanian – Turkish diplomacy at the beginning of the alliance (1927-1928)), *Studii si Materiale de Istorie Contemporană*, 2012, 11:42-53.

migrants (the facilitation of migration, to get free passports for those who wanted to emigrate, a higher amount of money for the left lands by migrants), while Romanian officials were wanting to use the migration process to solve some of the disputes with Ankara and most of all to benefit by bringing in Muslims place Aromanian colonists.

An important issue which the two countries have tried to solve was that of illegal emigration. Until the Convention concerning Turkish-Tatar population from Dobrogea was signed on 4 September 1936 much of the Muslim population in Dobrogea emigrated illegally, without getting the authorities approval. Those who wanted to emigrate requested the passport in order to visit their relatives but once in Turkey, they would not come back. The Romanian authorities have tried to stop this phenomenon urging the Turkish authorities to take action. Turkish leaders have ensured the Romanian authorities that they will do everything possible to stop this phenomenon. However, in a statement sent by the Turkish Ministry of Interior on 26 May 1932 to the Bucharest Legation, after presenting the promises made to the Romanian authorities, the Minister was instructed to inform Romanian officials during private conversations that the Republic of Turkey cannot keep its promises. The motivation was: “... *increasing pressure on Turks in Romania. The Turkish communities occasionally faced with assassinations, chores are getting harder, the Turks food is collected without pay, although there are complaints against those who are guilty the states does not take any measures. This lasts for years and the population has no more patience*” (B.C.A., 030.10.116.809.3.3.). In order to explain his position, the Turkish ambassador recalled a Turkish peasant saying: “*We'll leave everything we have, even if we beg or we will have a hard life, we will go to Turkey.*” (B.C.A., 030.10.116.809.3.3). In the document the colonization of the Vlah population, which was supposed to ensure “*a Romanian majority in the area*”, was also mentioned (B.C.A., 030.10.116.809.3.3).

According to Turkish officials, the desire of the Romanian authorities to colonize the territory of Dobrogea with Aromanians, could be used as a “*bargaining chip*” to solve the problem of emigration of Turks and Tatars. Consequently, the Turkish Minister, after specifying that the Romanian government makes considerable efforts for the settlement of the Macedo-Romanians, argues that “*in Romania there are 200,000 Turks who want to emigrate and Romanian state using the properties they would leave behind could solve the housing problem for the settlers*” (B.C.A., 030.10.116.809.3.4).

The Turkish Minister, Hamdullah Suphi Tanrıöver, also demanded to expedite the procedures for the conclusion of an agreement on immigration because, in his opinion, because of the hardships faced, the Turks from Dobrogea will choose to leave sooner or later, regardless of the conditions offered, regardless of the destination country. Another reason for the urgency of an agreement was obtaining benefits for Turkey. Tanrıöver argued that Turkey should demand compensation for properties that migrants left in Romania. These do not necessarily have to be money, being accepted also products such as petroleum or timber. Turkish ambassador stated that if it starts an unorganized mass migration process, Turkey will no longer obtain advantage (B.C.A., 030.10.116.809.3.4).

The problem of emigration also concerned the highest Romanian politics circles. On 12 December 1934, the Turkish Minister in Bucharest, was invited by the Romanian King to discuss issues of Dobrogea Turks. During the meeting, Carol II, testified that the departure of the Turks, considered educated, faithful to Romania, provokes deep sorrow. Taking advantage of these sayings of Romanian King, Hamdullah Suphi Tanrıöver questioned the injustices of the authorities towards the Turkish community in Romania: *“Even if according to the law of expropriation every owner of land must yield a quarter, in fact, the state takes half or even more because the settlement of Macedo-Romanians and Romanians from Banat is not organized well, and Romanian families are accommodated in the Turks’ homes, all materials, wood, coal, food needed for the construction of Bulgarian-Romanian border police stations are hauled from long distances without pay with the carts of Turkish peasants”* (B.C.A., 030.10.247.668.13.2). To show the importance of emigration process for Ankara, Tanrıöver stressed that Turkish government asked several times to personally deal with immigration. For this purpose: *“I went three times from village to village in Dobrogea and Deliorman. It was not possible to stop the movement. Although the Turkish population saw every and any occasion, respect and protection offered by the King, deficiencies, material needs hardships are more important than these sincere feelings”* (B.C.A., 030.10.247.668.13.2). King Carol tried to put these problems into account of Ottoman laws; however, the Turkish official flatly rejected this assumption and went on to enumerate the hardships caused by Romanian laws addressing the issue of passport: *“Turks sell their properties to 300-400 lei<sup>10</sup>?? in order to obtain a passport. I have not received any response from the king on these words”* (B.C.A., 030.10.247.668.13.2).

In the years 1934-1935, meetings between the Turkish ambassador in Bucharest and Romanian officials were more frequent and were intended to resolve certain issues pertaining to the emigration of Turks and Tatars. The reason was the desire to intensify talks between both parties to sign a Convention to regulate immigration. One important meeting on the subject was held on February 13, 1935 between Hamdullah Suphi Tanrıöver and Ion Inculeț, the Interior Minister in the Government in Bucharest. The meeting between the two began with the exposition by the Turkish representatives of the causes of emigration:

- “1. Poor use of the expropriation law*
- 2. Drudgery of Turkish peasants to maintain the border police station*
- 3. The settlement of Romanian colonists in Turks houses*
- 4. High passport taxes*
- 5. Failure to enforce the king decisions regarding the Turks*
- 6. Impunity for those who took actions against the Turks”* (B.C.A., 030.10.247.668.16. 2).

---

10 Lei is the currency of Romania.

Following the discussion, the Turkish Minister showed to Inculeş that Turks arriving in Turkey recount the emigration hardships that they had to go. Tanrıöver mentioned that Turkey considers Romania a friendly country and would not want to spoil relations with it in the future because of difficulties encountered by those wishing to emigrate (B.C.A., 030.10.247.668.16. 3.).

By signing the Convention concerning Turkish-Tatar population from Dobrogea on 4 September 1936, both countries managed to regulate the migration. Starting this moment, the officials from Ankara and Bucharest have not had disputes regarding migration, showing as Eugen Filoti, the Romanian Minister in Turkey was mentioning that the two countries are two good allies (A.M.A.E., fond 71/Turcia, vol. 65: 77).

### **Public opinion and emigration**

A special place in the publications of the period was assigned to the relationships between Romanians, Turks and Tatars. Romanian press as well as the press of the two communities was crowded with reciprocal positive assessments. The departure of Turks from Romania caused unhappiness. They were considered *“until today some citizens of our Country, who proved themselves, during decades, loyal and honest towards the State and their cohabitants...”* (Sarry, 1937: 1). The regret caused by the departure of Turks and Tatars from Dobrogea was also expressed in an article from *Țara lui Mircea* newspaper in 1939, well-known for its nationalist orientation: *“Of all minorities which Dobrogea sheltered and still shelter, Turks were the kindest, most of the times outrunning in correctness and honesty the masters of this ground. Poetical and dreamer in nature, the Muslim from Dobrogea spreads all over the beauty and the care whose value he could not realize and whose immaculate happiness touched with all their gifts the Romanian soul. On the ground of the oldest Romanian land, the Turks were a balance of justice, a model of honesty and dedicated work, identifying themselves, assimilating themselves with the respect and love for the country that they always blessed”* and the article concluded: *“...O, our mother Dobrogea is losing her millenary adoptive sons, and instead of them remain and will be brought others. One who doesn't know the temper of the Turk, he will never understand the loss we are feeling because of this sad exodus. The Turks are leaving...Together with them...the silence and poetry of Dobrogea...”* (“Pleacă turcii...” 1939: 4).

The same tone was found in the pages of Turk and Tatar communities press. It emphasized the good cohabitation and good relationships with Romanian administration. In an article published in *Hak – Söz* newspaper, the Romanian administration was described as *“very good and granted by very judicious laws”* (“În jurul schimbării nomenclaturii satelor din Durostor”, 1936: 1). A good example is the series of articles published in *Tuna* newspaper. The column “Cronica românească” of this newspaper hosted a series of articles signed by Romanian personalities (Al. I. Drăghici – university professor, Dumitru Timiș – teacher, I. Ștefănescu, Dimitrie Batova – Vice Director of *Revista scriitorilor și scriitoarelor români*, E. Melidon – lawyer, Vasile Culică – writer and publicist.

The articles signed by them conveyed the regret for the departure of Turks and Tatars, showing that: “*The Turks from Dobrogea and the other Romanian regions are the most obedient minority*” (Culică, 1937: 2), “*our loyal citizens, (...) peaceful, serious and skilled workers of the soil of Dobrogea*” (Melidon, 1937: 2), “*the most humanistic, often surpassing in honesty and integrity the very owners of the place*” (Batova, 1937: 2).

Yet, this cordiality had a more practical layer. Turks and Tatars were to Romania a secure minority, without land demands, being used to hamper Bulgarian land demands. This objective was understood by Turks and Tatars who called themselves: “*the guardians of Romania on the South border*” (“Turcii dobrogeni și revizionismul”, 1937: 1). In order to fulfill this role, they were urged “*to fill with Romanians the space left empty by their departure*” (“Romanya Türklerinin Vaziyeti”, 1935: 1). On the other hand, those who decided to leave were forced to sell their properties to the Romanian State. By this measure, Romanian authorities wanted to make sure that the properties of Turks and Tatars who emigrated were to pass to the Romanian colonists. The law proved to be necessary, especially because part of those who wanted to emigrate preferred to sell their properties to the Bulgarians who were offering a higher price. This “alliance” of Romanian administration with Turks and Tatars against Bulgarian demands, combined with the desire of Romania to hamper Bulgarian Land demands, was due to the actions of Bulgarian resistance members against Turks and Tatars.

## **Conclusion**

Undoubtedly, emigration was one of the most important processes that have marked the history of the Turks and Tartars from Romania. The scale of emigration transformed this issue in a major point of discussion in the relation between the two countries. Even if immigration issue has not created tension in Romanian-Turkish relations, the two sides have perceived this phenomenon differently. For Romania emigration was an opportunity to colonize Dobrogea, a newly incorporated territory. For officials in Bucharest, the biggest problem in Dobrogea was presented by the Bulgarian minority, which had land claims, not the Turkish-Tatar community. That’s why the emigration of Turks and Tatars was for them an occasion to counterbalance the number of Bulgarians. Therefore the Romanian authorities have not tried to stop this phenomenon and public opinion appreciated the presence of Turks throughout the region.

On the other hand, emigration was an opportunity for Turkey to solve its demographic deficit after the war. There were times when Ankara encouraged emigration but on every occasion Turkish diplomats have tried first to solve some difficulties encountered by Turks in Dobrogea. The Romanian authorities have always blamed the propaganda coordinated from Ankara to explain the emigration but the Turkish officials opposed this point of view trying to argue that Turks emigrate because of the Romanian state policies.

## References

### Archives

Arhivele Naționale Istorice Centrale (from now on A.N.I.C.), București, Inspectoratul General al Jandarmeriei fond, vol. 18/1933.

A.N.I.C., Ministerul Cultelor și Artelor fond, vol. 182/1941.

Arhivele Ministerului Afacerilor Externe (A.M.A.E.), București, 71/Turcia fond, vol. 65.

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi (from now on B.C.A.), Ankara, 030.10.116.809.3.

B.C.A., 030.10.247.668.13

B.C.A., 030.10.247.668.16.

### Official publications

Manuilă Sabin (1938) "Recensământul General al Populației României din 20 Decembrie 1930, Volumul II: Neam, Limbă maternă, Religie" (The General Romanian Population Census from 20 December 1930, Volume II: Nation, Native Language, Religion), *Monitorul Oficial*. Bucharest: Imprimeria Națională.

### General and specific literature

Anghel, Florin (2012) "O relație, două case: Istanbul și Ankara. Diplomația româno-turcă la începutul alianței (1927-1928)" (One relation, two houses: Istanbul and Ankara. The Romanian – Turkish diplomacy at the beginning of the alliance (1927-1928), *Studii și Materiale de Istorie Contemporană*, 11: 42-53.

Batova, Dimitrie (1937), "Pleacă Turcii..." (Turks are leaving...), *Tuna*, Silistra, August 22.

Culică, Vasile (1937), "Gânduri despre exodul musulman" (Thoughts about Muslim exodus), *Tuna*, Silistra, September 5.

Cupcea, Adriana, Manuela Marin, Metin Omer (2016) Seminarul Musulman din Medgidia. Documente și memorie/*The Muslim Seminary of Medgidia. Documents and Memory*, Cluj-Napoca: Editura Institutului pentru Studiarea Minorităților Naționale.

Danescu, Grégoire (1907) *Dobrogea. Étude de géographie physique et ethnographique*. Bucharest: Imprimeriile Independența.

"Göç Aleyhdarları" (The emigration opponents), *Türk Birliği*, Bazargic, 28 July 1937.

"Göçmen Türk muallimleri ne olacak?" (What will happen to the emigrant teachers?), *Türk Birliği*, Bazargic, 12 July 1937.

"Göç ve Aksi Propagandacılar" (The emigration and the opposing propagandists), *Deliorman*, Silistra, 18 September 1937.

"Her göçmen bir ev sahibi olacak" (Each emigrant will have a house), *Türk Birliği*, Bazargic, 8 February 1936.

d'Hogguer, Baron (1879) *Renseignements sur la Dobrodja, son état actuel, ses ressources et son avenir*. Bucharest.

Ionescu, M. D. (2010) *Dobrogea în pragul veacului al XX-lea. Geografia matematică, fizică, politică, economică și militară* (Dobrogea at the Beginning of the XXth Century. Mathematic Geography, Physics, Economy and Military), I part, anastatic edition (the first edition of this volume appeared in 1904). Iași: Tipografia Moldova.

"În jurul schimbării nomenclaturii satelor din Durostor" (About changing the names of villages in Durostor), *Hak – Söz*, Silistra, January 17, 1936.

Karpat, Kemal (2010) *Osmanlı Nüfüsü 1830-1914* (The Ottoman Population 1830-1914). İstanbul: Timaş Yayınları.

- Melidon, E. (1937), „Problema exodului musulman” (The issue of Muslim exodus), *Tuna*, Silistra, September 5.
- “Millet sesi hak sesidir” (The nation voice is the justice voice), *Ceardak*, Silistra, 18 October 1937.
- Roman, M. (1936), “Studiu asupra populației turcești din Dobrogea și Sudul Basarabiei” (Study on Turkish Population in Dobrogea and South of Basarabia), *Analele Dobrogei*, Constanța, year XVII.
- “Muhacır İskânı” (The emigrants’settlement), *Türk Birliği*, Bazargic, 17 October 1934.
- “Mukavele. Dobruca Türk Halkının Göç Şartları” (Convention. The conditions for the Turkish emigration from Dobrogea), *Türk Birliği*, Bazargic, 10 September 1936.
- “Münakaşa ediyoruz. Göç politikası memlekete neler kazandıracaktır?” (We are debating. What will bring to the country the emigration?), *Tuna*, Silistra, 17 October 1936.
- Neicu, Ion (1937), “Emigrarea turcilor” (The Emmigration of Turks), *Dobrogea Jună*, Constanța, September 11.
- “Pleacă turcii...” (Turks are leaving...), *Țara lui Mircea*, Silistra, October 30, 1939.
- Pratt, Mary Louise (1992) *Imperial Eyes: Travel Writing and Transculturation*. London: Routledge.
- “Romanya Türklerinin Vaziyeti” (The Situation of Romanian Turks), *Türk Birliği*, Bazargic, January 14, 1935.
- Sarry, Const. N. (1937), “Tot emigrarea turcilor” (The Emmigration of Turks), *Dobrogea Jună*, Constanța, August 31.
- Tekeli, İlhan (2013) *Göç ve Ötesi*.(traducere) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- “Turcii dobrogeni și revizionismul” (Dobrogean Turks and revisionism), *Tuna*, Silistra, June 29, 1937.
- Ülküsal, Müstecip (1987) *Dobruca ve Türkler* (Dobrogea and the Turks), II<sup>nd</sup> Edition, Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayınları.

## “The Final Push Against the Eternal Enemy” The Serbian Preparations for the First Balkan War\*

### “Ezeli Düşmana Karşı Son Hamle” Birinci Balkan Savaşı için Sırp Hazırlıkları

Danilo SARENAC\*\*

#### Abstract

The Ottoman Empire played an important role in the formation of the Serbian nationalism. It was perceived as an archenemy that had to be pushed away from the Balkans. The paper explores the Serbian preparations for the potential conflict with the Ottoman Empire at the end of the XIX century. From 1878 to 1912 Serbian state invested huge resources in its military in order to be prepared for exploiting any favorable opportunity for penetrating into the “Serbian historical lands” –Kosovo and Macedonia. Apart from the army, the preparatory work encompassed all the aspects of social life such as education, art or public discourse. Decades of meticulous work brought results in October of 1912 when Serbia’s citizens responded in formidable numbers to the mobilization call. However, Serbian war preparations were too focused on defeating the Ottoman troops which was linked with troublesome history of the Serb-Turkish relations during the entire XIX century. Problems of postwar organization of the new territories were hardly tackled in detail. Moreover, the Serbian national project was too narrow for encompassing diverse ethnical and religious communities which lived in the former Ottoman possessions in the Balkans.

**Keywords:** The First Balkan War, war preparation, Serbian nationalism, Medievalism.

#### Öz

Osmanlı İmparatorluğu, Sırp milliyetçiliğinin oluşumunda önemli bir rol oynamıştır. Osmanlı Devleti Balkanlar’dan uzaklaştırılması gereken bir baş düşman olarak algılanmıştır. Makale, 19.yüzyılın sonunda Sırpların Osmanlı İmparatorluğu ile olası bir çatışma durumu için yaptığı hazırlıkları ele

---

\* Bu makale Marmara BAPKO projesi kapsamında SOS-L-080.715.0354 numaralı L tipi proje desteği ile hazırlanmıştır.

\*\* The author is research fellow at the Institute for Contemporary History in Belgrade. He studied in Belgrade (BA) and at the Central European University in Budapest (MA). PhD thesis defended at the Belgrade University. Fields of interests include social and cultural history of the 1912–1918 conflicts in Southern and Central Europe sarenac.danilo@yahoo.com, Orcid: 0000-0001-8733-7236



almaktadır. 1878'den 1912'ye kadar Sırp devleti, "Sırp tarihi toprakları"na –Kosova ve Makedonya'ya – girmek için elverişli olacak ilk fırsatta hazırlıklı olmak amacıyla ordusuna devasa kaynak yatırımı yapmıştır. Ordu dışında bu hazırlık çalışmaları eğitim, sanat ya da kamusal söylem gibi toplumsal yaşamın tüm yönlerini kapsamıştır. Yıllarca süren bu titiz çalışma, Sırbistan vatandaşlarının seferberlik çağrısına müthiş ölçüde karşılık verdikleri 1912 yılının Ekim ayında sonuçlarını vermiştir. Ancak, Sırp savaş hazırlıkları, 19. yüzyıl boyunca Sırp-Türk ilişkilerinin sıkıntılı tarihi ile bağlantılı olarak Osmanlı birliklerini yenmeye fazlasıyla odaklanmıştır. Yeni toprakların savaş sonrası örgütlenme sorunları, ayrıntılı olarak ele alınmamıştır. Dahası, Sırp ulusal projesi, Balkanlar'daki eski Osmanlı topraklarında yaşayan farklı etnik ve dini toplulukları kapsamayacak kadar dardı.

**Anahtar kelimeler:** Birinci Balkan Savaşı, savaş hazırlığı, Sırp milliyetçiliği, Ortaçağcılık.

## Introduction

"The war was declared to Turkey on the 4<sup>th</sup> of October 1912. That was one of the most popular wars ever fought in our history.<sup>3</sup> Few centuries, from the XIV until the XIX, all of our epic times were filled with legacy where the cross fought against the crescent..." (Ćorović [1940]1996: 317). This is how, one of the most famous Serbian historians, Vladimir Ćorović, described in 1940 the first moments of the 1912 war. The war enthusiasm was tackled with more detail by a well-known Serbian professor and journalist, Milorad Pavlović Krpa: "The day of mobilization was the moment of peoples' joy: on the streets, people who never knew each other hugged or kissed each other, while gymnasium pupils left their schools, heading on foot, to military commands, or even straight towards the frontline, all this in order to become volunteers. It was a general movement; it was not the mobilization of the troops, but the general mobilization of the Serbian spirit" (Pavlović 1991: 33).

These descriptions are all too similar to the ones seen in 1914, in Western Europe (Verhey 2006). As these were recently re-questioned and dismissed as only partially correct, it is possible, that the authors mentioned above, idealized the atmosphere in Belgrade in the awakening of the war. However, it is without a doubt that many saw the declaration of the war to the Ottoman Empire as a righteous and necessary step. The situation was very different in July of 1914 when the Austro-Hungary declared war to Serbia. No signs of enthusiasm were seen then, but a firm resolution to confront the present difficulties.

Both empires were very much detested in Serbia, but why was the reaction in the Serbian public so different in 1914 in comparison to 1912? The poor shape of the "Sick man of Europe" and thus greater chances of winning the war provide only part of the answer. Since gaining independence from the Ottoman Empire in 1878, the Serbian leadership was systematically preparing the armed forces as well as the general public for the next war with "the Turks".<sup>4</sup> It was supposed to be the crucial step in fulfilling the Serbian national program –the national liberation and unification of all Serbs. Hence, this long preparatory work made the First Balkan War a quite distinct experience

---

3 Vladimir Ćorović used the Julian calendar in his book, so Serbia declared war to the Ottoman Empire on the 17<sup>th</sup> of October by Gregorian calendar.

4 In the sources the contemporaries mostly referred to the Ottoman Empire by using the term "Turkey" or "Turks".

in comparison to numerous other wars Serbia fought in the XIX and especially XX century. Such thorough preparations for "tomorrow's war" left plenty of material for understanding how the Serbian society perceived the Ottoman Empire as well as its own role in the Balkans and wider, in Europe.

The national unification project was high in the agenda, but the longings of the Serbian elite encompassed also a strong desire to "catch up", in cultural and technological terms, with modern European states. Moreover, the ambition was to be accepted and recognized as a young state, but an old European nation. Traditions of the Serbian medieval state played here an immense role as these were perceived not only as authentic foundations of the modern statehood, but also as a proof of genuine European identity. Moreover, this was the source of legitimacy in advocating future territorial gains.

It is clear that the Ottoman Empire had a defining role in the formation of the Serbian nationalism. It was perceived as an archenemy who was not only to be blamed for the destruction of the Serbian feudal society, but who also presented an obstacle for the realization of the Serbian contemporary project – the one which places all Serbs in one state.

### **National Goals after the Congress of Berlin (1878–1912)**

From the start the process of building the modern Serbian state was composed of smaller or bigger triumphs won against the Ottoman Empire. Thus, the animosity towards the Ottomans was one of the hallmarks of the Serbian society in the XIX. century. The leader of the First Serbian uprising in 1804, Karadjordje Petrović, earned the place of a founding father of the Serbian state. He made "a radical and fundamental breakaway from the Ottoman Empire" (Stojančević 2004: 272). He was perceived as the one who revived the old, medieval, statehood. His mutiny was eventually crushed in 1813, but one of his commanders, Miloš Obrenović, initiated a new, short-lived rebellion in 1815. Eventually, in 1830 the autonomous Serbian Principality was founded with the occasion of the triumphs during the two mentioned uprisings. Namely, the 8<sup>th</sup> article of the Bucharest treaty (1812), signed between the Russian and the Ottoman Empire, guaranteed Serbian autonomy and was thus brought back to life in 1830 (Novaković [1904] 2004: 258 ). Despite its limited scope, the self-rule was sufficient for the continuation of the systematic work on developing Serbian national identity.

The anti-Ottoman or better anti-Turk feelings presented a constant feature of the life in the Principality of Serbia as the Ottoman garrisons were still stationed across Serbia. In 1862 an argument about the utilization who had the right to use the local fountain escalated into a major clash between Serbian civilians and Ottoman soldiers. As a result, in 1867, the Ottoman forces retreated from all fortresses in Serbia. The Ottoman flag remained only on top of the Belgrade's fortress, as the reminder that Serbia was still under the Ottoman sovereignty. Dreams of Ottoman Empire's dissolution were omnipresent in the Serbian public. A good example for this kind of thinking was the document written by the Serbian politician Ilija Garašanin who was the adviser

of Serbian Prince Mihailo Obrenović. The document entitled *Načertanije* (*The Draft*) was made in 1844. A tight collaboration of the South Slaves was proposed as a way of fighting against the Ottomans in it. The ultimate aim was to create the joint South Slavic state (Pavlović 2004: 86, 123-124.)

The open hostilities were seen again in 1876 when Serbia joined Montenegro in fighting the Ottoman Empire. The war lasted until 1877 and was ended with the Serbian defeat. A new clash ensued, this time with Russian assistance. The ending was victorious this time and the Serbian troops managed to penetrate to Kosovo in January of 1878. These wars showed the rising importance of public opinion in Serbia. Namely, what preceded the war of 1876 was the rebellion of the Bosnian Serbs against their Ottoman landlords. Demonstrations in Belgrade put pressure on the government to enter the war in order to help its compatriots in the Ottoman Empire. The lists of volunteers were made spontaneously on the streets. The government finally gave way regardless of the fact that no serious preparations were made (Skoko, Opačić 1974: 31-33).

At the Congress of Berlin 1878 Serbia gained independence and its territory was expanded for four more districts. In 1882, with the help of Vienna, Serbia was elevated to the rank of kingdom. King Milan Obrenović thus became the first Serbian ruler crowned since the middle ages. Coupled with the state independence, this was a huge national success. However, the national ideals were far from being fulfilled. Famous Serbian jurist Slobodan Jovanović wrote that “Serbian nationalism looked like fanaticism of one prosecuted sect” (Anić, 1993: 137). Namely, placing all Serbs in one umbrella state became dominant idea in the country. Here, the Italian model of national unification resonated strongly as this was the most recent example of such practice in Europe.<sup>5</sup>

Serbian nationalism had a genuine popular character (Hutchinson, Smith 1994: 177). Peasant masses entered politics in 1880s. Namely, the People’s Radical Party was the most popular political organization as it relayed on free farmers who made up to 90% of the country’s population at the turn of the century. The party advocated self rule on municipal level as well as greater power of the National Assembly. In foreign politics, it fought for the unification of all Serbs and cordial relations with Russia. Leon Trotsky, who travelled thru Serbia and Bulgaria for several times due to his journalism profession, saw the two countries as “belated states” (Šemjakin 116.). He wrote that western cultural models were only imitated in these countries, while traditionalism still remained omnipresent in the everyday life. Indeed, in many aspects Serbia was typical new Balkan Christian state where authoritarianism and liberalism went hand in hand (Pavlović 2004: 111).

The fact that numerous Serbs lived within the boundaries of the two empires did not make national program less ambitious. The clash with Vienna was seen by many as something inevitable, but what will take place in distant future. However, the relations with the Ottoman Empire were seen as much more critical. Namely, as the power of central administration in Istanbul weakened,

---

5 For more recent study of Serbian nationalism see: *Srbi 1903-1914 istorija ideja*, edited by Miloš Ković, Clio: Belgrade 2015.

the Serbian population was exposed to greater violence. Consequently, the alarming news were arriving to Belgrade on daily bases. At the same time Serbian migrants from Kosovo or Sandzak Novi Pazar were arriving to the Kingdom of Serbia. Moreover, fears grew in Serbia that Great Powers might resolve the issue of Turkey in Europe on their own, without taking into consideration the interests and desires of the Balkan states. The Austro-Hungarian occupation of Bosnia and Herzegovina of 1878 only increased such fears. Namely, these areas were erroneously seen from Belgrade as "pure Serbian lands" as the rights of local Bosnian Muslims and Croats were not taken into consideration. Thus, losing Bosnia and Herzegovina in 1878 and definitely in 1908 was understood in Belgrade as the ultimate injustice.

The Serbian elite became obsessed with the idea that it must be better prepared for the next turbulence in the Balkans. It was clear that the subsequent crisis will probably occur in the Ottoman Empire. The fact that no one knew when and how this might cause provoked anxiety and fear. Will the Serbian society be ready to cope with sudden challenge or it will be a passive spectator? The war with the Ottoman Empire was more or less seen as a sure thing in this context. In 1903, on the occasion of the 25<sup>th</sup> anniversary of the Serb-Turkish war and the liberation of the southern Serbian town of Niš, king Alexander Obrenović (1888–1903) said: "Let the whole world know, that no one can take a single foot of land in the Balkans without giving Serbia its own share". Russian deputy in Serbia wrote in March of 1903 that the dearest thought of the king would be to march into Macedonia (Rajić, 2014: 387). The Great Powers criticized the king who was accused of being a destabilizing factor in the Balkans as he was disturbing the current status quo (Rajić, 2014: 379). In public the ideas of war with the Turkey appeared regularly, but only in disguised, even ciphered manner. "Great tasks ahead", "sacred national mission", "big things waiting at our doorstep" – were all the phrases which could be heard in the National Assembly or found in books and papers (Milenković, 1991: 436).

## **National Ambitions and the Medieval Legacy**

In creation of the modern Serbian state and formulation of its national goals, the medieval legacy played an immense role. It was essential in building national identity, but was also important for the state propaganda. The Serbian historian and politician, Stojan Novaković, wrote in 1904 his most famous book entitled *The Resurrection of the Serbian State*. The book was dedicated to the 1804–1813 Serbian uprising (Novaković, 1904). This was a vivid illustration that, in ideological terms modern Serbian state was to be restored by evoking its pre-Ottoman glory. Nationalism as an awaking was a well known phenomenon (Pavlović 2004: 112). The narrative of an awakened Serbian statehood was mentioned as early as 1804. Accordingly, the country apparently lay dormant for centuries until the valor of the rebels did not awaken her. Serbian philosopher Dimitrije Dositej Obradović who lived in Vienna, when received news about the uprising of 1804, wrote a poem named "Arise Serbia".<sup>6</sup> In it he called medieval Serbia "to wake". Moreover, he delineated the potential territories of the future Serbian state.

---

6 Dimitrije Obradović 1739–1811 representative of the Enlightenment and Rationalism came to Serbia in midst of the

The Serbian independent feudal areas suffered a crushing blow in 1389, in the Kosovo battle. The lack of unity among the Christians was seen as an essential reason for the Ottoman advance in the XIV. century and for the outcome of the Kosovo battle. Thus, in the new conflict the Balkan people must advance as one. This was stressed already in the mentioned “Načertanije” program of 1844. The importance of the Kosovo cult grew stronger thru XVII and XVIII century as the Serbs took more and more part in the Austro-Ottoman clashes of the XVI and XVII century (Mihaljčić 1989; Čolović: 2016). The national cult was focused on “liberating” all territories that were at least for a short time part of the Serbian feudal state. By doing so, the historical clock would be reversed backward. Thus, the long lines of continuity were linking the XII and the XIX centuries. The centuries of the Ottoman rule on the Balkans and all the changes this rule created were simply to be excluded from the grand narrative.

However, the mediaeval memory did not supersede the reasons of real politics. Namely, the Serbian planning of an advance towards Albania, which was briefly a part of the Serbian emperor’s Dušan lands in the XIV century, was founded on the belief that the modern state cannot survive without the sea exit. The “Serbian sea” was to be somewhere near towns of Shkoder and Durres. In sum, the memory of past glory played the role in identity politics as well as in the state imperial plans.<sup>7</sup>

### **Popular Feelings and the Ottoman Empire**

What did the ordinary people think about the war with the Turkish Empire and returning to the medieval glory? As the literacy rate was as high as 90% at the turn of the century the common people did not leave many written sources.<sup>8</sup> It is unquestionable that the collection of the Serbian folk songs, together with the practices of the Serbian Orthodox Church, had a crucial role among the peasants in transmitting the messages about the Serbian medieval statehood and the anti-Ottoman agenda. Moreover, with the establishment of mandatory elementary education in the 1880s the state acquired new means of influencing its citizens. It is certain that the Kosovo cult was very strong at that time as its importance was definitely on the rise in the XX century (Čolović 2016: 232 ) The state invested much energy in further developing the cult. For example, King Peter I Karadjordjević (1903–1921) revealed a new memorial to Kosovo heroes in southern town of Krusevac in 1904. The first hundred years since the First Serbian Uprising were commemorated. The composition reflected ideas of continuity of the Serbian state and desirable triumphant

---

First Serbian Uprising, opened Grande Écolein Belgrade. He died in Belgrade in 1811.

7 For more works on medievalism and XX century politics in Serbia see: Marko Šuica, “The image of the battle of Kosovo (1389) today : a historic event, a moral pattern, or the tool of political manipulation” in *The uses of the Middle Ages in modern European states : history, nationhood and the search for origins*, edited by R.J.W. Evans and Guy P. Marchal,. Houndmills ; New York : Palgrave Macmillan, 2011:152-174.

8 The census of 1890 revealed that the country was populated by 84% of peasants, while those who could be treated as part of the “intelligentsia ” made only 4% of the population. Čedomir Popov, “Od Berlinskog kongresa do Ujedinjenja 1878–1918” [Since the Congress of Berlin until the Unification 1878–1918], in *Istorija srpskog naroda [History of the Serbian People]*, VI, Belgrade, SKZ: 1994, 28, 31.

return to Kosovo. Namely, the form of a pyramid included the statue of a blind epic poet. On the top of the structure, the bust of a wounded standard bearer from the Kosovo battle was placed. Above him, a fairy was helping him hold the flag and was simultaneously placing a wrath over his head. "Serbia" was also represented as well, in the form of a woman again stressed the importance of Kosovo as she directing her hand towards this territory (Manojlović-Pintar 2014: 77-78).<sup>9</sup>

A myriad of organizations throughout Serbia worked on disseminating ideas from the national program. The gymnastic society "Dušan the Mighty", which was the colloquial name for the medieval emperor Dušan Nemanjić, was mixing gymnastics and nationalism. The "National Defense" was founded in October of 1908 as an anti-Austrian organization, but worked also on preparing the war with the Ottoman Empire as well. It developed a wide network of collaborators within the Ottoman Empire. This organization encompassed mostly civilians. The more ominous was the "Black Hand" founded in 1911, as a reaction to "too passive" foreign policy of the state, while many members of the officer's core became part of this secret society (MacKenzie 1989: 75). However, it seems that not everyone was obsessed with the ideas of returning to Kosovo. One Serbian deputy said in 1876, in the Parliament, the following words: "If we grab Bosnia, my farm will not get any bigger" (Pavlović 2004: 186).

### **Military Preparation**

The institution which carried the greatest burden of nation's expectations was the Serbian army. The army crossed a long way from a militia type organization towards the modern mixture of professional and conscript army. In 1883 the army got its professional core. King Milan Obrenović (1868–1889) became personally engaged in military reform, thus created special ties with the troops. Apart from reorganizing the recruit contingents the financial resources became more generous. The new dynasty continued this policy in 1903, but with even greater energy. Thus, in 1906 it was decided to purchase as much as 300 of the most advanced rapid firing artillery pieces from the French producers. Similarly, other technical resources were provided such as machineguns, trucks and airplanes (Šarenac 2014;).

The arrival of such powerful resources created impression in the public that something big was done for the national cause, while something even bigger was to be prepared for the future. One of the main persons in the Serbian police, Tasa Milenovic sum up the views of the Belgrade public about the Serbian national program. He wrote, that, regrettably the newly purchased rifles were firstly used during the May coup of 1903 when king and queen were shot dead in Belgrade. He consequently stressed that the newly bought French cannons should not be used in internal Serbian clashes. "Hopefully, these new Schneider guns will first fire at our enemy, there around Skoplje, Priština and Prilep, and, if we are lucky over there, across the Drina River "(Milenković, 1991: 436).

---

9 Olga Manojlović Pintar *Aheologija secanja. Spomenici i identiteti 1918–1989* [Archeology of Memory. Monuments and Identities 1918–1989], Čigoja: Belgrade 2014, 77-78.

At the same time great attention was given to unit cohesion. Serbian Ottoman antagonisms here played also a considerable role. Distinguished fighters from 1805 or 1815 officially became unit patrons and idols of the 1900s soldiers. For example, the XV. regiment celebrated when Stevan Sindjelić died in the 1809 battle. He blew himself up near the gunpowder depot when the Ottoman soldiers managed to penetrate his lines. Events from the medieval times were also memorialized thru modern unit birthdays. The XX. infantry regiment, for example, celebrated the victory of the Serbian knights from 1283 against “Greeks and Tatars”.<sup>10</sup>

The planning of the Serbian Army Staff revealed very vividly what was the army’s priority. Namely, the generals prepared only one, defensive, plan for the war with Austro-Hungary, while two were ready for the potential clash with Bulgaria. One was defensive and one was offensive. However, there were as much as ten plans for the war with the Ottoman Empire. Moreover, plans against the Ottoman Empire were only offensive ones and implied a joint action of several Balkan armies. By 1912 there were four highly detailed plans for advancing across the Serb-Turkish border (Milić 135, 136).

As the tensions with the Ottoman Empire grew bigger, the atmosphere in the army became packed with various activities. One Serbian officer who came back from his stay in the Russian cadet school noticed the difference in Serbian barracks in comparison to the Russian ones. He said that everyone in Serbia “expected great events” while the soldiers were greeting each other by saying “See you in Kosovo” (Šikoparija 2014: 48).

## **The Countdown**

By 1912 it became clear that long talks of reforms in the Ottoman Empire did not change for better the position of Christians in the Empire. Moreover, the Italian success against the Ottoman Empire in 1911–1912 showed that some of the major powers could strive towards Ottoman possessions before the Balkan state do the same. The intense pro war campaign in Serbia was let lose in 1912. The Serb-Bulgarian alliance was signed on 13 March 1913. Everything that was previously said or written in a concealed manner was now advocated more openly. Moreover, the public had to be prepared not just for skirmishes at the frontier, but for a full scale offensive warfare. In order to justify this, Serbian intellectuals and politicians relied on various arguments. The endangered position of Serbs in Kosovo and Sandzak Novi Pazar, failed reforms in the Ottoman Empire, but also cases from distant past were all used in order to create bellicose mood and boost morale.

It was necessary to convince the public that all political solutions had been exhausted. In September the Serbian government asked for the creation of an autonomous region for the Serbs living in the Ottoman Empire. It was clear that such requests could hardly be fulfilled by the

---

10 Држани календар Краљевине Србије за 1905. годину [State calendar of the Kingdom of Serbia for 1905], Belgrade 1905: p. 203.

Ottoman government.<sup>11</sup> The Serbian daily *Politika* attacked the “fairy tale about the reforms in Turkey”. “For 34 years we hear about the reforms, since 1878. The reforms have been tried by old Turks, by young Turks, but with fatal results.”<sup>12</sup> Thus, the obvious conclusion for the reader was that further appeasement policy could not bring any result. The public was being convinced that, if Serbia does not act swiftly, the Albanian irregulars will exterminate the Serbs, as the Ottoman authorities were too weak to stop this. Turkey was portrayed as “the land of violence”, “incapable of governing its various nations and provinces”.<sup>13</sup> The mentions of unpunished murders of eminent local Serbs in the Ottoman Empire presented regular feature in the Serbian press.<sup>14</sup>

The historicity of the Serb-Ottoman conflict had immense role in 1912. Fragments of history were brought together in order to prepare the approaching mobilization of the army. The symbolic meaning of prior wars had to be reinterpreted, so that it could play the role in the present conflict (Schmidt, Schröder: 2003, 9.). Serbian papers evoked the times when the Ottomans established their first foothold in Europe, when fortress at Gallipoli fell in 1354. Its ruins were damaged due to an earthquake. Now the Serbian paper threatened that the new earthquake will push the Ottomans back to Asia. Close collaboration between the Balkan Christians was advocated intensely as this was understood as an important historical lesson.<sup>15</sup>

The Serbian Kingdom thus represented itself not only as protector of the Serbs, but as defender of law and order in general. However, there was a problem how other “civilized” states saw the preparations of Serbs and other Balkan Christians. Great Powers tried to reduce the tensions and avoid war.<sup>16</sup> This infuriated many in Serbia. It was clear that the war with Turkey signaled the brake with the status quo. Serbia thus insisted that it needs no patronage of Great Powers, but it is fighting for its own place under the Sun. The time seemed to be ripe for a self-confident and the independent action on the Balkans. In this sense, in several texts threats were directed not only towards the Ottoman Empire, but also towards the Austro-Hungary.

“The Serbian people know which paths to go, the people is only restless as it expects the war with its eternal enemy... We are the advocates of the following idea: Balkan to the Balkan people, we are happy that the Balkan nations manage to collaborate, to take by sword what had been taken from them also by the sword from the barbaric Turkish hordes. There will be no peace until the Turks are driven from the Balkans to their Asian home.”<sup>17</sup>

One of the Serbian officers mentioned in his diary the talk he overheard while traveling in the train compartment. The peasants were disusing the mood in the country. “This is not a joke. So

---

11 Stanoje Stanojevic, “Autonomija Stare Srbije” [Autonomy of Old Serbia], *Politika*, 7. 9. 1912.1.

12 “Mačem za slobodu” [With sword for Freedom], *Politika*, 25. 9. 1912, 1.

13 P. “Iz zemlje nasilja. Kako zivi nas narod u Sandzaku” [From the Land of Violence. How does our People live in Sandžak], *Politika*, 4. 9. 1912, 1.

14 K. “Ubistva na Kosovu” [Murders at Kosovo], *Politika*, 10.9. 1912. 1.

15 “Nesib Olsun!”, *Politika*, 9.9. 1912, 1.

16 “Mucni dani” [Difficult Days], *Politika*, 12.9. 1912, 1.

17 “Adresa srpske javnosti” [The Letter of the Serbian Public], *Politika*, 24. 09.1912, 1.



many people raised their voice, like one man. Everybody thinks alike. That is the big thing! We will expel the Turk from the Balkans” (Šikoparija 2014: 49-50).

When the mobilization was declared in matter of days it became evident that the response was to be a formidable one. Numerous reservists who belonged to the second or even to the third levy came to the meeting places on their own initiative.<sup>18</sup> The army command had no clue what to do with these extra men. Their number was around 20 000. Thus, on the 5<sup>th</sup> of October 1912 the Minister of War, general Radomir Putnik (1847–1917) issued the order to these men, asking them to return to their homes. Nevertheless, many refused to do so. Consequently several of the Serbian infantry regiments acquired a new epithet, *prekobrojni* (oversized) (Skoko, Opačić, 1974: 209).

The beginning of the First Balkan War presented a rare opportunity to find out what at least part of the population, the ones who were mobilized, thought about the situation. Namely, aware of the speciality of the moment, many decided to keep precise accounts about their participation “in this historic event”. The war diaries became rare opportunity to hear some private thoughts about the 1912 conflict.

One soldier, Stanimir Lalić, wrote: “When the decree of mobilization was declared there was a tremendous joy in our village. Everyone left their field work and there were even musicians who immediately played in the center of the village“. Afterwards, when he crossed the Serb-Turkish border he wrote: “I was joyful, I felt warm in my chest, because we are arriving in the old Dusan’s Empire to liberate Serbian slaves from its five century long imprisonment. We are watching the Serbian flat and our eyes were filled with tears.” Afterwards, he arrived to place of the Kosovo 1389 battle saying that he was part of the generation which achieved what so many previous Serbs dreamt of: “wholly mission of liberating Kosovo” (Lilić 1998: 15-18).

Another soldier, Viden Tošić, commented that “free brothers go to help the enslaved brothers. He wrote that in 1912, “the Serbian flag was surrounded by Serbian knights” and that the Kumanovo battle meant the “redemption of the day of the Kosovo battle”. His fatigue disappeared as he realized that he is in the Dušan’s old lands. “The 500 year old wounds have been healed”– he wrote (Lilić 1998: 74-75). Other soldier wrote that he was thrilled to avenge Kosovo, that he was listening about this day since his cradle, his childhood “our imagination was awakened by the folk tradition, by tales heard in school, in the army barracks, it was the Kosovo epic. The message was that Kosovo is still not avenged! We were guided by providence and by the Karadjordje’s star!” (Dinic [1922] 2014: 12-13)

## Conclusion

By January 1913 it became obvious that Serbian troops won the great victory against the Ottoman forces. Serbian territory doubled. At every corner popular song, “the Serbian trumpet plays again

---

18 “Odgovor Turskoj” [Response to Turkey], *Politika*, 18.9. 1912, 1.

in Kosovo”, could be heard (Čolović 2016: 284). The St. Vitus Day, the day of the Kosovo battle of 1389, was usually a day reserved for sadness. Since 1913 it became a day of national pride and joy. The Ottoman Empire ceased to play the role of the Serbian archenemy as was the case throughout the XIX century. Serbian military obsession with Turkey was, in great part, caused by the difficult XIX century struggle for autonomy and finally, state independence. In addition, Serbian maximalist national program left few possibilities for avoiding conflict in with the Ottomans. However, as soon as the fighting ceased, it became apparent that the Serbian elite focused almost exclusively on military matters and that plans for governing such vast new territories were quite confused.

If the Serbian peasants were surprised to see that the “New Territories”, how the newly acquired lands were officially called, were much different then they imagined them, the Serbian elite was well aware what will be the situation in Skoplje or Pristina. From the onset, the Serbian project implied idea of national liberation, but also imperialism. Namely, the arrival of the Serbian army was perceived as brutal intrusion by several nations in the region. Some of those where already focused on their own national projects. Leon Trocky wrote already in 1913 that Serbia now controls half a million of Macedonians and half a million of Albanians. “Really a tremendous success! In fact, this one million of hostile people can prove to be fatal for historical existence of Serbia” (Šemjakin 2013: 122). Serbian national program, by stressing the Ottoman question, neglected several others.

## Bibliography

- Vuksanović-Anić D. (2014) *Stvaranje modern srpske vojske* [The Creation of Modern Serbian Army], Belgrade: SKZ, Vojnoizdavački i novinski centar.
- Rajić S. (2014) *Aleksandar Obrenović-vladar na prelazu vekova: sukobljeni svetovi* [Alexander Obrenović – Ruler between the Centuries: Conflicting Worlds], Belgrade: SKZ.
- Schmidt, B, Schröder, I. (2003) *Anthropology of violence and conflict*, London, New York: Routledge.
- Šikoparija, V. (2014) *Secanja srpskog oficira 1900-1918* [Memories of a Serbian Officer 1900–1918] edited by Nikolić K. Belgrade: Zavod za uzdbenike.
- Skoko, S, Opačić P. (1974) *Vojvoda Stepa Stepanović u ratovima Srbije 1876–1918*, [Field Marshal Stepa Stepanovic in Wars of 1876–1918], Belgrade: BIGZ.
- Ćorović, V. (1996) *Istorija srpskog naroda* [History of the Serbian People], III, Belgrade, Banja Luka: Glas srpski; Age d’Homme.
- Pavlović, M. (1991) *Kralj Aleksandar I Karađorđević u ratu i miru* [King Alexander I Karađorđević, in war and peace], edited by Dimitrijević K, Belgrade: Narodna knjiga.
- Novaković, S. (2004), *Vaskrs države srpske* [The Resurrection of the Serbian state], Novi Sad: Pravoslavna reč.
- Stojančević, V. (2004) “Stojan Novaković i njegovo delo Vaskrs državne srpske 1804–1813”, *Vaskrs države srpske* [The Resurrection of the Serbian state], Novi Sad: Pravoslavna reč: 264-274.
- Sugar, F. P. “Eternal and Domestic Roots of Eastern European Nationalism” in *Nationalism*, edited by Hutchinson, J, Smith, D, A, Oxford, New York: Oxford University Press: 171-177.

- Šemjakin, L. A. (2013) "Leon Trocky's Writings on Serbia and Serbs during the Balkan Wars (1912–1913), in *Balkanski ratovi 1912–1913. Nova viđenja i tumačenja* [The Balkan WARS 1912/1913: New Views and Interpretations] edited by Rudić, S, Milkić M, Belgrade: Strategic Research Institute, The Institute of History: 125-129.
- Pavlović, K. S. (2004) *Istorija Balkana 1804–1945* [History of the Balkans 1804–1945], Belgrade: Clio.
- Pintar, M. O. (2014) *Arheologija sećanja. Spomenici i identity u Srbiji 1918–1989* [Archeology of Memory. Monuments and Identities in Serbia 1918–1989], Beograd: Udruženje za društvenu istoriju, Čigoja.
- MacKenzie, D. (1989) *Apis the congenial conspirator : the life of colonel Dragutin T. Dimitrijević*, New York : Columbia University Press.
- Šarenac, D. (2014) *Top, vojnik i sećanje. Srbija i Prvi svetski rat 1914–2009* [Cannon, soldier and memory. Serbia and the First World War 1914–2009], Belgrade: ISI
- Milićević, M. (2002) *Reforme vojske Srbije 1897–1900* [Reform of the Serbian Military], Belgrade: Vojnoizdavački zavod.
- Tasin dnevnik (1870–1906). Zapisi Tase Milenkovića "prvog srpskog policajca" [Tasa's Journal (1870–1906). Notes of Tasa Milenkovic "the first Serbian policeman"], edited by Živojin Aleksić, Vukolić: Belgrade 1991.
- Lilić, B. (1998) *Memoari srpskih ratnika 1912–1918* [Memories of the Serbian Warriors 1912–1918], Belgrade: ISI.
- Dinić, M. D. (2014) *Prvi put kroz Albaniju sa šumadijskim albanskim odredom 1912* [First time thru Albania with the Šumadija Detachment in 1912], Kraljevo: Društvo istoricara raškog okruga.
- Држани календар Краљевине Србије за 1905. годину [State calendar of the Kingdom of Serbia for 1905], Belgrade 1905: p. 203.
- Mihaljčić, R. (1989) *The battle of Kosovo in history and popular tradition*, Belgrade: Bigz.
- Popov, Č. (1994) "Od Berlinskog kongresa do Ujedinjenja 1878–1918" [Since the Congress of Berlin until the Unification 1878–1918], in *Istorija srpskog naroda* [History of the Serbian People], VI, Belgrade: SKZ: 7-50.
- Srbi 1903-1914 istorija ideja* [The Serbs 1903–1914 History of Ideas], edited by Ković, M. (2015) Belgrade: Clio.

#### Press articles:

- Stanoje Stanojevic, "Autonomija Stare Srbije" [Autonomy of Old Serbia], *Politika*, 7. 9. 1912, 1.
- "Mačem za slobodu" [With Sword for Freedom], *Politika*, 25. 9. 1912, 1.
- P. "Iz zemlje nasilja. Kako zivi nas narod u Sandzaku" [From the Land of Violence. How does our People live in Sandžak], *Politika*, 4. 9. 1912, 1.
- K. "Ubistva na Kosovu" [Murders at Kosovo], *Politika*, 10.9. 1912. 1.
- "Nesib Olsun!," *Politika*, 9.9. 1912, 1.
- "Mucni dani" [Difficult Days], *Politika*, 12.9. 1912, 1.
- "Adresa srpske javnosti" [The Letter of the Serbian Public], *Politika*, 24. 09.1912, 1.
- "Odgovor Turskoj" [Response to Turkey], *Politika*, 18.9.1912, 1.

## Karşılıklı Bağımlılık Kapsamında Türkiye-Rusya Enerji İlişkilerinin Analizi

### An Analysis of Turkey and Russia Energy Relations in the Scope of Interdependence

Cemal KAKIŞIM\*

#### Öz

Türkiye-Rusya enerji ilişkileri, Türkiye'nin artan enerji ihtiyacına bağı olarak özellikle 21. yüzyılda gelişmiştir. Rusya, zengin enerji kaynaklarıyla Türkiye açısından önemli bir tedarikçi ülke haline gelirken, Türkiye ise hızla artan enerji ithalatıyla Rus ekonomisinin önemli bir gelir kaynağına dönüşmüştür. Kömür ve petrol alanında başlayan enerji ticareti, zamanla doğal gaz alanına taşınmış ve son olarak iki ülke, Türkiye'nin ilk nükleer enerji santralini inşası için anlaşmıştır. Bu çalışmada genel olarak Türkiye-Rusya enerji ilişkileri karşılıklı bağımlılık kapsamında değerlendirilmektedir. Enerji ilişkileri, iki ülke arasındaki siyasi krizlerden belirli ölçüde etkilenmesine rağmen, ilişkiler genelde karşılıklı bağımlılık temelinde gelişmiştir. Bu kapsamda çalışmada ilk olarak karşılıklı bağımlılık yaklaşımı açıklandıktan sonra, iki ülkenin enerji politikaları ve enerji profilleri incelenmektedir. Daha sonra çalışmanın ana eksenini oluşturan Türkiye-Rusya enerji ilişkilerinin gelişimi ele alınacaktır. Çalışma sonunda yapılan genel değerlendirmede, Türkiye ve Rusya arasında enerji alanında karşılıklı bağımlılığı olduğu, ancak Türkiye açısından bu bağımlılığın Rusya lehine dengesiz bağımlılığa dönüşme riski taşıdığı sonucuna varılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye, Rusya, Enerji İlişkileri, Karşılıklı Bağımlılık, Enerji Güvenliğı

#### Abstract

Turkey-Russia energy relations improved in connection with Turkey's increasing energy need in the twenty first century. With its rich energy resources, Russia was an important supplier country in terms of Turkey. With its increasing energy needs, Turkey has been an important income supply for Russia's economy. Energy trade which started in oil and coal field moved to the natural gas field over time and lastly, two countries have agreed to build Turkey's first nuclear power plant. In this study, Russia-Turkey energy relations generally are evaluated in the scope of interdependence. Though energy relations were

\* Öğretim Görevlisi Dr., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, cemal.kakisim@erdogan.edu.tr,  
Orcid: 0000-0002-3865-8305.

affected certain extent by the political crisis between two countries, it usually developed on the basis of interdependence. In this context, the two countries' energy politics and energy profiles are examined after interdependence approach is explained. Later, the developing of Russia-Turkey energy relations which constitute the main axis of the study will be handled. In general evaluation at the end of study, it is concluded that there is interdependence between Russia and Turkey but this interdependence carries transformation risk of unbalance dependence in favor of Russia in terms of Turkey.

**Keywords:** Turkey, Russia, Energy Relations, Interdependence, Energy Security

## Giriş

Türkiye ve Rusya, Karadeniz'e kıyısı bulunan yakın deniz komşusu iki ülkedir. Siyasi ve ekonomik etki alanları sadece Karadeniz ile sınırlı olmayan bu iki ülkenin coğrafi konumu, Kafkasya, Hazar Bölgesi ve Orta Asya'da yer alan ülkelerin Avrupa ile bağlantısını sağlamaktadır. Türkiye ve Rusya, petrol ve doğal gaz gibi fosil enerji kaynaklarına ev sahipliği yapan Hazar Bölgesi ile bu enerji kaynaklarının yoğun olarak tüketildiği Avrupa ülkeleri arasında doğal bir geçiş ülkesidir. Bu açıdan bölgesel bir rakip olarak tanımlayabileceğimiz iki ülke, coğrafi avantajlarını kullanabilmek için uzunca bir süredir mücadele içerisinde.

Karadeniz, iki ülke arasındaki bölgesel rekabetin yaşandığı ilk alanlardan birini oluşturmuştur. Rusya, Osmanlı Devleti'nin Karadeniz'deki hâkimiyetini sınırlandırmak ve bölgede kendi etkisini arttırmak için yoğun çaba harcamış ve en sonunda Osmanlı Devleti'nin 18. yüzyıldaki gerilemesini fırsata dönüştürerek, bölgedeki varlığını siyasi ve askeri açıdan arttırmıştır. 1768 ve 1774 yılları arasında yaşanan savaşta Osmanlı Devleti'ni mağlup ederek, savaş sonrası imzalanan Küçük Kaynarca Antlaşması ile Kerç Boğazı ile Karadeniz'e bağlanan Azak Denizi'ni ele geçirmiş ve etkisini, Kırım'a kadar genişleterek Karadeniz'in kuzeyine hâkim olmuştur (Uçarol, 2014, s. 59). Daha sonra 1789 Fransız Devrimi'nin Avrupada ve özellikle Balkanlar'da neden olduğu Milliyetçi dalgalanmanın etkisini kullanarak, Balkan Uluslarını Osmanlı Devleti'ne karşı kıskırtmış ve Osmanlı Devleti'nin Balkanlar'daki hâkimiyetinin sonlandırılmasında başrol oynamıştır (Uçarol, 2014, s. 229). Osmanlı Devleti'nin Avrupadaki varlığının son bulmasıyla, Rusya'nın asıl hedefi olan, Çanakkale ve İstanbul Boğazlarını alarak sıcak denizlere açılma arzusu hız kazanmış ve iki ülke, I. Dünya Savaşı ile amansız bir mücadeleye girişmiştir. Ancak 1917 yılında Bolşevik İhtilalinin gerçekleşmesi, Rusya'nın savaştan çekilmesine neden olmuş ve bu tarihi gelişme sonrası Osmanlı Devleti ve Rusya arasındaki ilişkiler bambaşka bir boyut kazanmıştır.

İhtilal sonrası Rusya İmparatorluğu'nun yerini alan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB), I. Dünya Savaşı sırasında Osmanlı Devleti'nin varlığını sonlandırmak için ittifak kurduğu müttefiklerine karşı Osmanlı Devleti'ni desteklemeye başlamıştır. SSCB, Osmanlı Devleti'nin petrol kaynakları açısından zengin bölgelerinin paylaşımını öngören Fransa ve İngiltere arasında 1916 yılında imzalanan Sykes – Picot Anlaşması'na karşı çıkmış ve Osmanlı Devleti'nin toprak bütünlüğünü gözeterek, Türk halkının Batılı ülkelere karşı sürdürdüğü Kurtuluş Savaşı'na destek olmuştur (Ediger & Durmaz, 2017, s. 135,136).

SSCB, Varoluş olarak da ifade edebileceğimiz Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasıyla varlığını kabul ettiren Türkiye Cumhuriyeti'ne desteğini sürdürmüş ve ülkenin, ayakları üzerinde durabilmesi için ekonomik kalkınmasına yardımcı olmuştur. 1931 yılında Türkiye'nin sanayileşmesini sağlayacak ilk girişimlerden biri olan tekstil fabrikasının kurulabilmesi için oldukça uygun şartlarda kredi sağlamıştır (Ediger & Durmaz, 2017, s. 136). Ancak iki ülke arasındaki bu ekonomik dayanışmaya rağmen, II. Dünya Savaşı sonrası dünyanın Doğu ve Batı olarak iki ayrı bloğa bölünmesiyle, Türkiye, Doğu bloğunun başını çeken SSCB'ye karşı Batı bloğunda yer almıştır. Doğu bloğu ile mücadele etmek ve SSCB'nin yayılmasını önlemek amacıyla kurulan Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü'ne (NATO) 1952 yılında dâhil olmuştur. Soğuk Savaş yılları boyunca siyasi olarak SSCB ile taban tabana zıt bir politika izleyen Türkiye, SSCB açısından nükleer bir savaş sırasında, ilk bertaraf edilecek ülkelerden biri olarak kategorize edilmiştir.

Soğuk Savaş'ın bu gergin atmosferine rağmen, SSCB'nin Türkiye'ye desteği devam etmiştir. Soğuk Savaş'ın yumuşama dönemine girmesinin de etkisiyle, ekonomik ilişkilerde ilerleme kaydedilmiştir. Özellikle iki ülkenin enerji ilişkileri, 1967 yılında imzalanan I. Ekonomik-Teknolojik İşbirliği Anlaşması sonrası sanayi tesislerinin yapımı ile gelişmeye başlamıştır. Bu anlaşma kapsamında 1968 yılında yapımına başlanan ve günümüzde Türkiye'nin en yüksek kapasiteli ham petrol işleme tesislerinden biri olan Aliağa Petrol Rafinerisi, SSCB'nin teknolojisi ve insan gücü ile kurulmuştur (Ediger & Durmaz, 2017, s. 136).

Soğuk Savaş'ın son bulması ve 1991 yılında SSCB'nin dağılmasıyla Türkiye-Rusya ilişkileri, yeni dönemde enerji, ticaret ve turizm alanında hızla gelişmeye başlamıştır. Ancak Türkiye'nin NATO ve Batılı ülkelerle askeri ve siyasi işbirliğinin devam ediyor olması, Rusya ve Türkiye'nin, Güney Kafkasya, Karadeniz ve Ortadoğu'da çıkarlarının çatışmasına ve siyasi ilişkilerinin kırılğan bir zeminde devam etmesine neden olmuştur (Koçak, 2017, s. 8). Belirtilen bölgelerin dünya ile bağlantısını sağlayan iki ülkenin coğrafi konumu, ilişkilerdeki kırılğanlıkta ve çıkarların çatışmasında belirleyici bir rol oynamıştır. Türkiye, SSCB'nin dağılmasıyla bağımsızlığına kavuşan ve bir kısmı Hazar Denizi'nin kıyıdaş ülkesi haline gelen Türk Cumhuriyetleri için, Batı dünyasına açılma ve Avrupa enerji pazarlarına erişim sağlama açısından, Rus coğrafyasının alternatifi olabilecek bir güzergâh haline gelmiştir. Ancak bu anlamda iki ülke arasında ortaya çıkan bölgesel rekabet, sanayiden tarıma kadar bir dizi sektörde ticaret hacminin artmasına, turizmin gelişmesine, enerji alanındaki ilişkilerin ilerlemesine ve ortak projelerin hayata geçirilmesine engel olmamıştır. İkili ilişkilerde çatışmalı olan ve işbirliğini gerektiren alanlar birbirinden ayrılmış ve ilişkilerde önemli ilerleme sağlanmıştır (Koçak, 2017, s. 8,9).

İşbirliğini gerektiren alanlardaki ilişkilerin gelişimi, iki ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda ilerleme göstermiştir. Türkiye'nin hızla artan nüfusu ve büyüyen ekonomisinin ortaya çıkardığı enerji ihtiyacı, önemli ölçüde Rusya'dan karşılanmış ve iki ülke arasındaki enerji ticareti hızla artmıştır. Kömür ve petrol ithalatı ile başlayan enerji ticaretine, daha sonra doğal gaz dâhil olmuştur. Enerji ticareti hacminin giderek artması ise karşılıklı sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Türkiye, Rusya'nın Almanya'dan sonra en fazla doğal gaz ihracatı gerçekleştirdiği ikinci ülke (Gazprom Export, 2018a), Rusya ise Türkiye'nin en fazla doğal gaz ithal ettiği tedarikçi ülke haline gelmiştir

(Türkiye Petrolleri, 2017, s. 33). Ayrıca Türkiye, Rusya açısından enerji kaynaklarının Avrupa enerji pazarına ulaştırılmasında geçiş ülkesi olmaya aday bir ülkeye dönüşmüştür. Bu kapsamda Rusya'dan Türkiye'ye ve Türkiye üzerinden AB ülkelerine ulaşacak şekilde planlanan Türk Akımı Doğal Gaz Boru Hattı'nın (Türk Akımı) inşasına başlanmıştır. Son dönemde enerji ilişkilerinin ilerlemesini sağlayan en önemli gelişme, nükleer enerji alanında yaşanmış ve Türkiye'nin ilk nükleer enerji santrali, Rusya tarafından inşa edilmeye başlanmıştır.

Türkiye-Rusya enerji ilişkilerinin gelişimi ve analizi, çalışmanın ana konusunu oluşturmaktadır. Bu kapsamda çalışmada, "Türkiye-Rusya enerji ilişkileri, iki ülke arasındaki karşılıklı bağımlılığa göre nasıl değerlendirilebilir?" sorusunun cevabı aranacaktır. Çalışmanın ilk bölümünde enerji alanındaki ilişkiler, uluslararası ilişkileri açıklamaya çalışan Karşılıklı Bağımlılık Yaklaşımı kapsamında incelenecek ve değerlendirilecektir. Bu kapsamda öncelikle karşılıklı bağımlılık teorisi açıklanarak, enerji güvenliğine değinilecek ve ardından Rusya ve Türkiye'nin enerji politikaları ve enerji profili ortaya koyulacaktır. Son olarak SSCB döneminden itibaren iki ülkenin enerji ilişkileri, siyasi gelişmeler ışığında incelenecek ve sonuç bölümünde enerji arz güvenliği açısından bazı çıkarımlarda ve önerilerde bulunulacaktır. Çalışma sonunda yapılan genel değerlendirmede, Türkiye ve Rusya arasında enerji alanında karşılıklı bağımlılığın olduğu, ancak Türkiye açısından bu bağımlılığın, Rusya lehine dengesiz bağımlılığa dönüşme riski taşıdığı sonucuna varılmıştır.

### **Karşılıklı Bağımlılık Kavramı ve Enerji Güvenliği**

Geleneksel teorilerin Soğuk Savaş dönemindeki gelişmeleri açıklamada yetersiz kalması, bu alanda çalışan akademisyenlerden Robert O. Keohane ve Joseph S. Nye'nin, uluslararası ilişkilerin doğasını açıklamada farklı bir yaklaşım geliştirmesine zemin hazırlamış ve her iki akademisyen, 1977 yılında yayımladığı "Power and Interdependence" isimli eserleriyle Karşılıklı Bağımlılık Yaklaşımı'nı Literatüre kazandırmıştır. Keohane ve Nye, eserlerinde bağımlılığı, "*bir devletin önemli ölçüde dış kuvvetler tarafından etkilenmesi veya belirlenmesi*" şeklinde tanımlarken, karşılıklı bağımlılığı ise "*Karşılıklı bağımlılık, en basit tanımıyla müşterek bağımlılığı ifade etmektedir. Dünya siyasetinde karşılıklı bağımlılık ülkeler arasında ya da farklı ülkelerdeki aktörler arasındaki karşılıklı etkilerin karakterize ettiği durumu ifade etmektedir. Bu etkiler, genellikle uluslararası sınırları aşan para, mal, insan ve mesaj akışının dâhil olduğu uluslararası işlemlerden kaynaklanmaktadır.*" şeklinde açıklamaktadır (Keohane & Nye, 2011, s. 7).

Steve Chan ise "International Relations In Perspective" isimli çalışmasında Keohane ve Nye'in tanımından yola çıkarak, karşılıklı bağımlılığı, "*Eğer karşılıklı bağımlı olan ilişkiler kesilirse, bunun etkileri karşılıklı olmalı, yani etkileri her iki taraf için hissedilir olmalıdır.*" şeklinde tanımlamakta ve "*belirli bir ilişkinin, bir taraf için diğer tarafa göre daha fazla önemli olabileceğini*" belirterek, karşılıklı bağımlılık ilişkisinin her iki taraf için farklı derecelerde öneme sahip olduğunu vurgulamaktadır (Chan, 1984, s. 235). Chan, bu önem seviyesini, A ve B aktörleri arasında oluşturduğu örnek bir ilişki modeli ile açıklamaktadır. Bu modele göre A aktörü, B aktörüne ihtiyaç duymaktadır veya B aktörü, A aktörüne daha az ihtiyaç duymaktadır. Bu durumda B aktörü, A aktörü üzerinde bir

pazarlık kozu elde etmekte ve ilişkilerinin kesintiye uğradığı bir durumda B aktörü, A aktörünün etkilendiğinden daha az etkilenmektedir. Böylece A aktörü, ilişkilerin hasara uğramasından daha fazla korkmakta, B aktörü ise etkileşimlerinden en fazla faydayı sağlamak için daha sıkı bir pazarlık yapmaktadır (Chan, 1984, s. 235). Bir aktörün, diğer bir aktöre göre daha fazla pazarlık gücüne sahip olduğu bu gibi durumlarda, aktörler arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi yerine, aktörler arasında asimetrik veya eşit olmayan pazarlık gücünün neden olduğu bağımlılık ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Karşılıklı bağımlılık ilişkisinde ise her iki aktör, belirli bir ölçüde eşit pazarlık gücüne sahiptir. A'nın B üzerindeki pazarlık gücü, A'nın eylemlerine karşı B'nin hassasiyetine ve savunmasızlığına bağlıdır (Chan, 1984, s. 235).

Karşılıklı bağımlılığın boyutlarına ışık tutan dört unsur bulunmaktadır. Bunlar, bağımlılığın kaynakları, faydaları, maliyetleri ve simetrisinden oluşmaktadır. Karşılıklı bağımlılığın kaynaklarını, fiziksel olgular veya ekonomik ve siyasi konulardan oluşan toplumsal olgular oluşturmaktadır (Nye & Welch, 2015, s. 351). Karşılıklı bağımlılığın faydaları ise ilişkiden elde edilen faydaya göre bazen sıfır toplamlı veya sıfır olmayan toplamlı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Sıfır toplamlı bir durumda, bir tarafın kazancı, diğer tarafın kaybıdır veya tam tersidir. Sıfır olmayan toplamlı ilişki ise pozitif toplamlı ve negatif toplamlı olarak iki ayrı sonuç ortaya çıkarmaktadır (Nye & Welch, 2015, s. 353). Pozitif toplamlı ilişkide tarafların her ikisi kazanırken, negatif toplamlı ilişkide tarafların her ikisi de kaybetmektedir. Bu ilişki türlerini bir örnekle açıklayacak olursak: bir pastayı bölüşmek, tarafların eşit kazanç sağladığı sıfır toplamlı ilişkiyi, daha büyük bir pastayı bölüşmek, tarafların eşit ancak daha fazla kazanç sağladığı pozitif toplamlı ilişkiyi, pastayı yere düşürmek ise tüm tarafların kaybettiği negatif toplamlı ilişkiyi temsil etmektedir. Hem sıfır toplamlı hem de sıfır olmayan toplamlı ilişkiler, karşılıklı bağımlılıkta görülmektedir (Nye & Welch, 2015, s. 353).

Karşılıklı bağımlılığın maliyetleri ise kısa vadeli duyarlılığı ve uzun vadeli korunmasızlığı içermektedir. Duyarlılık, sistemin bir yerindeki değişimin bir başka yerdeki değişimi ne kadar hızlı getirdiğine etki eden bağımlılığın etkilerinin niceliğine ve hızına gönderme yaparken, korunmasızlık ise karşılıklı bağımlılığın yapısındaki değişimin görelî maliyetlerine atıf yapmaktadır (Nye & Welch, 2015, s. 355, 356). Karşılıklı bağımlılığa sahip iki aktörden daha az korunmasız olanı, mutlaka daha az duyarlı olan değil, daha çok, durumu değiştirmenin daha az maliyet yüklediği aktör olmaktadır. Örneğin 1973 Petrol Krizi sırasında ABD toplam enerji tüketiminin % 16'sını ithal ederken, Japonya'nın ithal enerjiye bağımlılığı % 95'dir. Bu açıdan ABD, Arap ülkeleri tarafından uygulanan ambargoya petrol fiyatlarının artması ölçüsünde duyarlı olmuştur, ancak Japonya kadar korunmasız olmamıştır (Nye & Welch, 2015, s. 356, 357). Bir başka ifadeyle, ABD'nin Japonya'ya göre enerji ithalatına daha az bağımlı olması, Arap ülkeleriyle yaşanan enerji krizinde ABD'nin duyarlılığını devam ettirmesine rağmen, korunmasızlığını tamamiyle azaltmamıştır. Ancak enerji tüketiminin neredeyse tamamını ithalat yoluyla karşılayan Japonya, enerji krizi karşısında tamamen korunmasız kalmıştır.

Bağımlılığın simetrisi ise görece dengeli ve dengesiz bağımlılık durumları ile ilişkilidir. Karşılıklı ilişkilerde kusursuz bir simetri oldukça ender olmakla birlikte, asimetri, karşılıklı bağımlılığın



temelini oluşturmaktadır (Nye & Welch, 2015, s. 358). Asimetri etkisi, yine 1973 Petrol Krizi sırasında yaşanan gelişmeler örnek verilerek açıklanmaktadır. Arap ülkeleri, 1973 yılında İsrail ile yaşanan savaş sırasında, ABD'nin başını çektiği Batılı ülkelerin İsrail'i desteklemesine, petrol üretimini azaltarak ve İsrail ile dost olan ülkelere petrol satışını durdurarak tepki göstermiştir. Ancak bu gelişme karşısında ABD, İsrail'i desteklemekten vazgeçmemiş ve Ortadoğu'daki temel politikasını değiştirmemiştir. Bu noktada Arap ülkelerinin kullandığı petrol silahının, ABD üzerinde tam anlamıyla etkili olmamasının temelinde yatan unsurlardan biri karşılıklı bağımlılıktır. Suudi Arabistan, öncelikle petrol ambargosunun büyük yatırımlara sahip olduğu ABD ekonomisine zarar vereceği ve bu durumun, kendi ekonomik çıkarlarını olumsuz etkileyeceği endişesiyle krizi derinleştirme konusunda daha fazla ileri gidememiştir. Ayrıca Basra Körfezi'ndeki güvenliği açısından ABD'ye bağımlı olması da bunda etkili olmuştur. (Nye & Welch, 2015, s. 376).

Enerji, geçmişte olduğu gibi günümüzde de uluslararası ilişkilerde belirleyici olan faktörlerin başında gelmektedir ve ülkeler arasındaki ekonomik karşılıklı bağımlılığın olduğu en önemli alanlardan birini oluşturmaktadır. Bunun en temel nedeni ise enerjinin, dünya ticaretinin önemli bir sektörü olmasıdır. Enerji tüketimindeki artış beklentisi ise enerjinin dünya ticaretindeki konumunu güçlendirmektedir (Demiryol, 2016, s. 236).

Petrol ve doğal gazın üretim noktasından tüketim noktasına ulaştırılması, birden çok aktörün yatırım yapmasını ve birlikte hareket etmesini gerektiren bir süreçtir. Küresel enerji ticaretinde tedarikçi ve tüketici ülkelerin dışında, bu ülkeler arasındaki enerji hareketliliğini sağlayan transit ülkelerin bulunması ve enerjinin çıkarılıp taşınmasında büyük enerji şirketlerinin rol oynaması, karmaşık bir işleyişi ortaya çıkarmaktadır. Bu açıdan enerji sektöründeki karşılıklı bağımlılık ilişkileri, sadece ithalat ve ihracat ile sınırlı olmayan dağıtım ve üretim süreçlerini de içeren çok boyutlu bir yapıya sahiptir (Demiryol, 2016, s. 237). Bu karşılıklı bağımlılık ilişkisi, özellikle tedarikçi ve tüketici ülkeler arasında fiyat, miktar ve süreye bağlı olarak yapılan pazarlıklar sonucu gerçekleşen doğal gaz ticaretinde ortaya çıkmaktadır. Tedarikçi ülkelerden tüketici ülkelere ulaşan doğal gazın % 70'den fazlası doğal gaz boru hatlarıyla taşınmaktadır. Bu açıdan en yoğun ulaştırma yöntemi olan boru hatları, ülkelerin karşılıklı bağımlılıktan elde ettiği faydaları perçinleyerek onları siyasi ilişkilerinde daha uzlaşmacı olmaya teşvik etmektedir (Demiryol, 2016, s. 237,238). Ayrıca boru hatlarının büyük yatırımlar gerektiren uzun vadeli projeler olması ve enerji akışının kesilmesi durumunda tedarikçi ve tüketici ülkelerin karşılaşacağı maliyetlerin yüksek olması, ülkeleri, enerji akışını olumsuz etkileyecek çatışmalara girmekten veya aralarındaki sorunları tırmandırmaktan kaçınmaya zorlamaktadır. (Demiryol, 2016, s. 237,238).

Karşılıklı bağımlılığın kökenini oluşturan Liberal yaklaşım açısından, enerji nakil hatlarının ülkeler arasındaki işbirliğini geliştiren bir unsur olarak görülmesinin en temel nedeni enerji güvenliğidir (Demiryol, 2016, s. 238). Bu ifadeyi açıklamadan önce enerji güvenliğine kısaca değinecek olursak: Enerji güvenliği, son dönemde enerji alanında yaşanan krizlerin de gösterdiği gibi, hem tedarikçi ülkeler hem de tüketici ülkeler açısından anlam ifade eden önemli bir kavramdır. Güvenlik kaygısı, tüketici ülkeler açısından Enerji Arz Güvenliği bağlamında,

tedarikçi ülkeler açısından ise Enerji Talep Güvenliği bağlamında ortaya çıkmaktadır. Enerji arz güvenliği, Uluslararası Enerji Ajansı tarafından “*uygun fiyatlarda, enerji kaynaklarına kesintisiz erişim*” (IEA, 2018) şeklinde tanımlanmaktadır. Enerji talep güvenliği ise “*tedarikçi ülkelerin ürettiği petrol ve doğal gaz gibi enerji ürünlerine yönelik rekabetçi piyasa fiyatlarında, sabit ve düzenli bir talebin varlığı*” (Dike, 2013, s. 594) şeklinde ifade edilmektedir. Liberal yaklaşıma göre, genel olarak enerji ticareti özel olarak da enerji nakil hatları vasıtasıyla gerçekleşen enerji hareketliliği, tedarikçi ve tüketici ülkeler açısından mutlak bir fayda ortaya çıkarmaktadır. Enerji nakil hatları, tüketici ülkeler açısından arz güvenliğini, tedarikçi ülkeler açısından ise talep güvenliğini sağlamaktadır. Enerji nakil hatlarının geri dönüşsüz maliyeti yüksek projeler olması, bu hatlar üzerinden kurulan bağımlılıktan çıkış maliyetlerinin tedarikçi ve tüketici ülkeler açısından yüksek olmasına neden olduğu ileri sürülmektedir. (Demiryol, 2016, s. 239). Enerji nakil hatları 25-30 yıl gibi uzun süreli sözleşmeler sonucu inşa edilmektedir. Sözleşme şartları ise genelde al ya da öde koşulu ve enerji akışında yaşanacak kesintilerde taraflara uygulanacak cezai yükümlülükler gibi detayları içermektedir. Genel olarak bu tip koşullar, tedarikçi ve tüketici ülkeler açısından bağımlılıktan çıkış maliyetini arttırmaktadır.

Aralarında karşılıklı bağımlılık ilişkisi bulunan ve eylemlerinin gerçek maliyetlerinin farkında olan ülkeler, birbirlerine karşı açık bir şekilde güç kullanmak yerine, amaçlarını gerçekleştirebilmek için farklı stratejiler tercih edebilmektedir. Bu nedenle karşılıklı bağımlılık, ülkelerin davranışları üzerinde bazı sınırlamalar ortaya çıkarmakta ve ülkelerin özerkliklerini sınırlandırmaktadır (Güven & Korkmaz, 2014, s. 40). Bu açıdan yoğun şekilde enerji ticareti yapan ve özellikle sınırları aşan enerji nakil hatlarıyla birbirine bağlanan ülkelerin, olası çatışmaların doğuracağı maliyetler nedeniyle siyasi ilişkilerinde işbirliğinden yana olmaları, aralarındaki sorunları uzlaşmacı ve barışçıl yöntemlerle çözmeye tercihinde bulunmaları beklenmektedir (Demiryol, 2016, s. 239). Ancak her koşulda iş birliğinin geçerli olmadığı, aktörlerin iş birliği ve uzlaşma yerine çatışmayı tercih ettiği durumlar söz konusudur. Özellikle fayda-maliyet analizi yaparak uzun vadeli siyasi ve stratejik çıkarlarını gözeten aktörler, kısa vadede oluşabilecek maliyetlere katlanmakta ve bağımlılıktan çıkmayı tercih edebilmektedir.

## **Rusya'nın Enerji Görünümü ve Enerji Politikası**

Rusya, fosil enerji kaynakları açısından oldukça zengin bir ülkedir. 2017 yılı itibarıyla kanıtlanmış petrol rezervlerinin miktarı 80 milyar varil (EIA, 2018a), doğal gaz rezervlerinin miktarı ise 32 trilyon metreküptür (BP, 2017, s. 26). Dünya çapında kanıtlanmış doğal gaz rezervlerinin %25'ine ev sahipliği yapan Rusya, enerji üretiminde de oldukça iddialı bir ülkedir. Petrol üretiminde Suudi Arabistan ve ABD'den sonra üçüncü sırada, doğal gaz üretiminde ise ABD'den sonra ikinci sırada yer almaktadır (EIA, 2018a).

Rus ekonomisinin önemli bir parçası olan enerji sektörü, ülkenin ihracat geliri, bütçe geliri ve gayri safi milli hasılasının büyük bir bölümünü oluşturmaktadır. İhracata olan bağımlılığı azaltma ihtiyacı sıkça dile getirilmesine rağmen, özellikle son 20 yılda ülke ekonomisi, enerji

kaynaklarının ihracatından elde edilen gelire bağımlı hale gelmiştir (Mitorova, 2014, s. 9). Bu durum, Rusya'nın yoğun şekilde enerji ihracatı gerçekleştirdiği ülkelerle ilişkilerinde, karşılıklı bağımlılığın maliyetlerini belirleyen duyarlılığının ve korunmasızlığının artmasına neden olmuştur.

2016 yılında petrol ve doğal gaz satışından elde edilen gelir, toplam bütçe gelirinin % 36'sını oluşturmuştur. Bu gelirin önemli bir kısmı ise Avrupa enerji pazarından elde edilmektedir. 2016 yılında petrol ihracatının yaklaşık %60'ı, doğal gaz ihracatının ise %75'inden fazlası Avrupa ülkelerine yapılmıştır (EIA, 2018a). 2017 yılında ise Rusya'nın Avrupa ülkelerine gerçekleştirdiği doğal gaz ihracatı, bir önceki yıla göre daha fazla artmış ve 194,4 milyar metreküpe ulaşmıştır. Rusya'nın en fazla doğal gaz ihracatı gerçekleştirdiği ülkeler arasında, Almanya ilk sırada Türkiye ise ikinci sırada yer almaktadır (Gazprom Export, 2018a). Avrupa ülkeleri dışında Çin, Japonya, Güney Kore ve Tayvan, Rusya'nın sıvı doğal gaz (LNG) satışı gerçekleştirdiği diğer ülkelerdir (BP, 2017, s. 34, 35). Ayrıca Çin, Rusya'nın en önemli petrol ihracat pazarlarından birini oluşturmaktadır (Simola & Solanko, 2017, s. 8).

Rusya, enerji kaynaklarını dünya enerji pazarlarına ulaştıracak oldukça geniş bir enerji nakil ağı oluşturmuştur. Doğal gaz boru hatları, Batı Sibiryadaki rezerv bölgelerinden Avrupa ve Türkiye'ye kadar uzanmaktadır. Boru hatları, genelde Ukrayna ve Slovakya gibi transit ülkeler üzerinden Avrupa ülkelerine ulaşacak şekilde inşa edilmiştir. Ayrıca Baltık Denizi'nden Almanya'ya ulaşan Kuzey Akım Doğal Gaz Boru Hattı (Kuzey Akım) ve Karadeniz'den Türkiye'ye ulaşan Mavi Akım Doğal Gaz Boru Hattı (Mavi Akım) gibi Rusya ile tüketici ülkeler arasında doğrudan bağlantı sağlayan enerji nakil hatları da bulunmaktadır (Simola & Solanko, 2017, s. 17). Rusya, kendi enerji kaynaklarının dışında Karadeniz kıyısında bulunan limanları ve uzun mesafeli enerji nakil hatları sayesinde, Hazar Bölgesi enerji kaynaklarını Avrupa enerji pazarına ulaştırmaktadır. Soyuz Doğal Gaz Boru Hattı ile Türkmenistan, Kazakistan ve Özbekistan doğal gazı (Vermaat, 2015, s. 57), Kafkasya Petrol Boru Hattı ile Kazakistan petrolü ve Bakü-Novorossiysk Petrol Boru Hattı ile Azerbaycan petrolü, Rusya üzerinden Avrupa ülkelerine ulaştırılmaktadır (EIA, 2018a).

Rusya'nın enerji politikasını oluşturan en önemli kararlar, ilgili bakanlıkların üzerinde hükümetin en üst seviyesinde alınmaktadır. Özellikle petrol ve doğal gaz sektörü ile ilgili politikalar, 2000 yılında iktidara gelen ve 2018 yılında dördüncü kez devlet başkanı olarak seçilen Vladimir Putin tarafından belirlenmektedir (Mitorova, 2014, s. 11). Vladimir Putin ile birlikte enerji nakil hatları, Rusya'nın geleneksel enerji politikası açısından daha önemli hale gelmiş ve ülkenin uluslararası stratejisinin en önemli unsurunu oluşturmuştur (Varol, 2016, s. 289, 290).

Rusya'nın enerji politikası, Orta Asya'dan Avrupa ve Doğu Akdeniz'e kadar uzanan geniş bir coğrafyayı kapsamaktadır. Bu açıdan bu coğrafyalardaki hâkimiyetini sürdürebilmek için bölgesel anlamda siyasal üstünlüğünü korumayı hedeflerken, aynı zamanda bölgede faaliyet göstermeye çalışan Batılı enerji şirketleriyle ve bölgenin enerji kaynaklarına ihtiyaç duyan Çin ile rekabet halindedir (Varol, 2016, s. 289, 290).

Orta Asya'nın yanı sıra Rusya'nın hâkimiyetini kaybetmek istemediği diğer bir bölge de Avrupa'dır. Bölgenin en büyük doğal gaz tedarikçisi olarak, Avrupa enerji pazarındaki üstünlüğünü devam ettirmek için yoğun çaba sarf etmektedir. Bu politikalarını bazen Avrupa ülkeleri ile ekonomik ilişkilerini geliştirerek, bazen de ciddi krizler yaratarak uygulamaktadır. Avrupada enerji dağıtım şirketlerine yatırım yaparak ve AB ülkeleriyle enerji işbirliği projeleri geliştirerek, Avrupa enerji pazarındaki hâkimiyetini arttırmaya çalışmaktadır. Bazen de Ukrayna krizlerinde olduğu gibi doğal gaz akışında kesintiye giderek veya doğal gaz ithalat fiyatlarını aşırı arttırarak, enerji kaynaklarını bir silah olarak kullanmaktan çekinmemektedir. Rusya, bu stratejisini özellikle kendisinin daha az korunmasız olduğu durumlarda, kendisine karşı daha fazla korunmasız olan ülkelere karşı uygulamaktadır.

“Rusya Federasyonu Enerji Stratejisi 2030” isimli strateji belgesi, Rusya'nın enerji politikalarının belirlenmesinde etkili olan temel kaynaklardan biridir. Bu belgeye göre, küresel enerji pazarlarında güçlü bir pozisyona sahip olma, daha iyi yaşam standartlarını sağlama, istikrarlı ekonomik büyümeyi güvence altına alabilmek için enerji sektörünün potansiyelini artırma ve enerji kaynaklarının en etkin kullanımını sağlama, Rusya'nın enerji politikasının amaçlarını oluşturmaktadır (Mitorova, 2014, s. 13). Strateji belgesine göre, devletin enerji sektöründeki en önemli stratejik girişimleri şunlardan oluşturmaktadır: Asya Pasifik ülkelerine enerji akışını çeşitlendirebilmek için ülkenin doğu kesiminde petrol ve doğal gaz tesisleri inşa etmek, petrol ve doğal gaz üretiminin devamlılığını sağlayacak kuzey bölgelerinde keşif çalışmaları yapmak, vergi indirimleri sağlayarak erişilmesi zor enerji sahalarını geliştirmek, enerji altyapısında bölgesel çeşitlendirmeyi sağlayarak enerji altyapısını geliştirmek, yenilenebilir enerjiyi tanıtmak ve enerji tasarrufu sağlamak (Mitorova, 2014, s. 13).

Stratejik hedefler göz önünde bulundurulduğunda, çeşitlendirme, Rusya'nın enerji politikaları açısından en önemli unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Rusya, Avrupa dışında enerji kaynaklarını ihraç edebilecek farklı enerji pazarlarına ulaşma planları yaparken, aynı zamanda Avrupadaki enerji nakil güzergâhlarını çeşitlendirmeyi hedeflemekte ve sorun yaşadığı transit ülkeleri devre dışı bırakacak yeni enerji nakil hatları oluşturmayı planlamaktadır. Böylece enerji talep güvenliğini garanti altına almaya çalışırken, diğer ülkelerle arasındaki karşılıklı bağımlılığın maliyetlerini etkileyen aşırı duyarlılığını azaltmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda 2006 yılından itibaren Ukrayna ile yaşadığı krizler nedeniyle, Avrupa'ya bu ülke üzerinden gerçekleştirdiği doğal gaz ihracatını azaltmaktadır. Özellikle Baltık Denizi'nden Almanya'ya ulaşan Kuzey Akım'ın devreye girmesi, Rusya'nın Ukrayna'ya olan bağımlılığını önemli ölçüde azaltmıştır. Kuzey Akım'ın başarısı, bu hatta paralel inşa edilecek Kuzey Akım II için Rusya'yı harekete geçirmiş, ancak AB'nin engellemeleri nedeniyle hattın inşasına henüz başlanamamıştır. Rusya'nın Ukrayna'nın rolünü azaltmayı hedeflediği diğer bir proje ise iptal edilen Güney Akım Doğal Gaz Boru Hattı (Güney Akım) projesinin yerini alan Türk Akımı'dır. Rusya, bu boru hattıyla Ukrayna'yı devre dışı bırakarak, Türkiye ve Avrupa ülkelerine doğal gaz ihraç etmeyi planlamaktadır.

Rusya, enerji ihraç ettiği pazarları ve ülkeleri çeşitlendirerek, tek bir pazara veya bölgeye olan bağımlılığını dengelemeyi ve aşırı duyarlılığını azaltmayı, oluşabilecek kriz durumlarında ise korunmasızlığını sınırlandırmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda sadece Avrupa enerji pazarına bağımlı kalmak yerine, Çin gibi Orta Asya ülkeleri ile enerji anlaşmaları yaparak enerji ihraç ettiği ülkeleri çeşitlendirmektedir. Böylece Avrupa enerji pazarına olan talep bağımlılığını, Orta Asya enerji pazarına açılarak dengelemeye çalışmakta ve Avrupa ülkelerine karşı pazarlık gücünü artırmak istemektedir.

### **Türkiye'nin Enerji Görünümü ve Enerji Politikası**

Türkiye, OECD ülkeleri arasında enerji talebi en hızlı artan ülkelerden biridir. Enerji talebini önemli ölçüde fosil enerji kaynakları kullanarak karşılamaktadır. Özellikle son yıllarda yenilenebilir enerji alanında yapılmakta olan yatırımlara rağmen, petrol, doğal gaz ve kömür, tüketilen enerji kaynakları arasında ilk sırada yer almaktadır. 2015 yılında Türkiye'nin toplam enerji tüketiminin %31'ini doğal gaz, %30'unu petrol ve %27'sini kömür oluşturmuştur. Toplam enerji tüketiminin %24'ü yerli üretimle, %76'sı ise tedarikçi ülkelerden ithal edilen enerji kaynakları ile karşılanmıştır. Petrol ve doğal gaz, ithalat bağımlılığının en yüksek olduğu enerji kaynaklarıdır. Petrol tüketiminin %93,2'si ve doğal gaz tüketiminin ise %99,2'si tedarikçi ülkelerden ithal edilmektedir (Türkiye Petrolleri, 2017, s. 30, 31 32). Doğal gaz ve petrol ithalatının gerçekleştirildiği ülkeler arasında Rusya, İran, Irak ve Azerbaycan öne çıkmaktadır. Petrol ithalatının % 23'ü Irak, % 19'u Rusya ve % 17'si İrandan, doğal gaz ithalatının ise % 53'ü Rusya, % 17'si İran ve % 14'ü Azerbaycandan karşılamaktadır (Türkiye Petrolleri, 2017, s. 33). Bu oranlar dikkate alındığında, Türkiye'nin en fazla ithalat bağımlılığı yaşadığı enerji türünün doğal gaz olduğu ve doğal gazın da en fazla Rusya'dan tedarik edildiği görülmektedir. Bir başka ifadeyle, Türkiye'nin doğal gaz ithalatı açısından en fazla bağımlı olduğu ülke Rusya'dır. Ayrıca Rusya'ya olan ithalat bağımlılığı petrolde de yaşanmaktadır. Ancak petrol ithalatında daha fazla tedarikçi ülke seçeneğe sahip olan Türkiye açısından asıl sorun, doğal gaz alanında yaşanmaktadır. Türkiye, doğal gaz tüketiminin yarısından fazlasını – tek bir tedarikçi ülkeden – Rusya'dan ithal ettiği için enerji arz güvenliği açısından önemli belirsizliklerle karşı karşıyadır.

Türkiye, enerji politikalarının belirlerken, enerji ithalatına olan bağımlılığını ve bu bağımlılığın ortaya çıkardığı belirsizlikleri dikkate almakta ve coğrafi konumunun sağladığı jeopolitik üstünlüğü de göz önünde bulundurmaktadır. Bu kapsamda T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yayınlanan 2015-2019 Strateji Planı, Türkiye'nin enerji politikalarını açıklamada yararlanılabilecek en temel kaynaklardan birini oluşturmaktadır.

Strateji planında yer alan bölgesel ve uluslararası etkinlik ile enerji arz güvenliği temaları, Türkiye'nin enerji merkezi olma isteğini ve enerji arz güvenliğini sağlama hedefini ortaya koymaktadır. Strateji planında enerji arz güvenliğine yönelik yapılan analiz sonuçlarına göre, doğal gazın ithal edildiği kaynakların çeşitlendirilmesi, mevcut doğal gaz depolama kapasitesinin artırılması ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının artırılması gerekmektedir. Ayrıca

enerji merkezi olma hedefi açısından coğrafi yeterliliğe rağmen, yeterli alt yapıya ve bölgesel etkinliğe sahip olunmadığı ve enerji kaynaklarına yönelik arama ve üretim faaliyetlerinin arttırılması gerektiği de yapılan tespitler arasında yer almaktadır (ETKB, 2014, s. 25). Bu tespitlere yönelik belirlenen hedefler arasında, doğal gaz depolama kapasitesinin uzun vadede %20'ye yükseltilmesi, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının arttırılması, doğal gaz ithalatında tek bir tedarikçi ülkeye bağımlılığın %50 ile sınırlandırılması ve plan dönemi boyunca Irak, Türkmenistan, Cezayir ve Katar'dan ve Doğu Akdeniz ile Afrika'daki diğer tedarikçi ülkelerden doğal gaz temin edilmesi yer almaktadır (ETKB, 2014, s. 27, 43).

Strateji planında enerji arz güvenliğinin sağlanması için birincil enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesi de hedeflenmektedir. Nükleer enerji kullanımı ise kaynak çeşitliliğini arttıracak alanlardan biri olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda elektrik tüketiminin, Mersin ve Sinop'ta kurulacak iki nükleer güç santrali ile karşılanması hedeflenmektedir (ETKB, 2014, s. 40).

Bölgesel ve uluslararası etkinlik temasında ise Türkiye'nin tedarikçi ülkeler ile tüketici ülkeler arasındaki bağlantıyı sağlayan bir coğrafi konuma sahip olduğu ve bu önemli konumunu fırsata dönüştürebilecek enerji diplomasisine ve altyapı çalışmalarına ihtiyaç duyduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda strateji planında, yeni transit boru hattı projelerinin hayata geçirilmesi, 2019'un sonuna kadar en az üç uluslararası doğal gaz boru hattının inşasına başlanması ve bunlardan en az birinin tamamlanması hedeflenmektedir (ETKB, 2014, s. 75, 80).

Türkiye, tedarikçi ve tüketici ülkeler arasındaki enerji hareketliliğinde uzunca bir süredir rol oynamaktadır. 1976 yılında Irak-Türkiye Petrol Boru Hattı'nın devreye girmesiyle başlayan küresel enerji hareketliliğindeki rolü giderek artmış ve 2006 yılında işletmeye alınan Bakü-Tiflis-Ceyhan Petrol Boru Hattı (BTC) ile Hazar Bölgesi petrolü, Türkiye'nin Doğu Akdeniz'deki limanı üzerinden dünya piyasalarına ihraç edilmeye başlanmıştır (EIA, 2018b). Kısa süre sonra İran ve Azerbaycan'dan Türkiye'ye ulaşan doğal gaz boru hatlarının inşa edilmesiyle petrol alanındaki geçiş ülkesi rolü doğal gaz alanına taşımıştır. Böylece Ortadoğu'nun yanı sıra Hazar Bölgesi enerji kaynaklarının dünya piyasalarına ulaştırıldığı bir ülke haline gelmiştir. Ancak strateji planından da anlaşılacağı üzere Türkiye, sadece tedarikçi ve tüketici ülkeler arasında enerji akışını sağlayan geçiş ülkesi yerine, çok sayıda tedarikçi ülkeden gelen petrol ve doğal gazın toplandığı, depolandığı ve fiyatlandırıldığı bir enerji merkezine dönüşmek istemektedir.

Türkiye'nin coğrafi konumunun sağladığı jeopolitik üstünlük, hem Türkiye hem de Türkiye'nin coğrafi konumundan yararlanabilecek bazı tedarikçi ve tüketici ülkeler açısından pozitif toplamı bir durum yaratmaktadır. Türkiye'nin tedarikçi ülkeler ile tüketici ülkeler arasındaki enerji akışını sağlaması ve enerji merkezi olma hedefi, hem Türkiye'nin hem de diğer tedarikçi ve tüketici ülkelerin kazançlı çıktığı, enerji arz ve talep güvenliği açısından bazı aktörlerin daha iyi bir pozisyona geldiği pozitif toplamı bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Örneğin Türkiye'nin Hazar Bölgesi enerji kaynaklarını Avrupa ülkelerine ulaştırma hedefi, Hazar Bölgesi ülkelerinin Avrupa enerji pazarından kazanç elde etmesini sağlayacağı gibi, Avrupa ülkelerinin Rusya'nın doğal gaz ithalatına olan bağımlılığını azaltacak ve tedarikçi ülke çeşitliliğini arttıracaktır.

## Rusya-Türkiye Enerji İlişkileri

Soğuk Savaş'ın sona ermek üzere olduğu ve SSCB'nin Perestroyka (Yeniden Yapılanma) ve Glasnost (Açıklık) reform girişimleriyle Batılı ülkelerle ilişkilerini yumuşatmaya başladığı dönem, aynı zamanda Türkiye ve SSCB arasında yakınlaşmayı beraberinde getirmiş ve iki ülkenin ekonomik işbirliğini arttırmıştır. Bu dönemde iki ülke arasındaki ticaret hacminin önemli bir kısmını oluşturan enerji anlaşmaları, Türkiye'nin artan enerji tüketimine bağlı olarak gelişmiştir. 1970'li yıllarda özellikle sanayi sektörü ve konutlarda doğal gaz tüketiminin giderek artması, Türkiye'yi, doğal gaz tedarik edebileceği ülke arayışına sürüklemiş ve SSCB, tercih edilen tedarikçi ülkelerden biri olmuştur. 12 Eylül 1984 tarihinde yapılan hükümetlerarası anlaşma kapsamında, iki ülkenin ulusal enerji şirketleri tarafından 1986 yılında 25 yıl süreli bir sözleşme imzalanmış ve Rusya'dan Türkiye'ye ulaşan ilk doğal gaz hattı olan, Trans Balkan Doğal Gaz Boru Hattı'nın (Batı Hattı) inşasına başlanmıştır. Ukrayna, Romanya ve Bulgaristan'ı geçerek Türkiye'ye ulaşan Batı Hattı, 1987 yılında tamamlanmış ve her yıl 6 milyar metreküp doğal gaz Türkiye'ye ihraç edilmeye başlanmıştır. 1998 yılında ulusal enerji şirketleri arasında 2022 yılına kadar geçerli olan ikinci bir sözleşme yapılmış ve Batı Hattı'nın kapasitesi 8 milyar metreküpe çıkartılmıştır. (Gazprom export, 2018b). Böylece Batı Hattı ile Türkiye'nin Rusya'dan gerçekleştirdiği doğal gaz ithalatı, 14 milyar metreküpe yükselmiştir.

Türkiye ve Rusya arasındaki ilk enerji nakil hattını oluşturan bu sözleşmelerin, 25 yıl gibi çeyrek asırlık bir süreyi kapsaması ve sözleşme koşullarını oluşturan "Al ya da Öde" yükümlülüğüne bağlı olarak, Türkiye'yi 25 yıl boyunca belirlenen oranda doğal gazı alma zorunda bırakması, Rusya'ya potansiyeli sürekli artan bir enerji pazarı kazandırmıştır. Türkiye ise bu sözleşmelerle petrolden sonra doğal gaz alanında da enerji nakil hatlarının ulaştığı bir ülke haline gelmiştir. Ancak Batı Hattı, Ortadoğu petrol kaynaklarını Türkiye üzerinden dünya enerji piyasalarına ulaştıran petrol boru hatlarının aksine, sadece Türkiye'nin enerji ihtiyacını karşılamak amacıyla oluşturulmuştur. Bu açıdan Batı Hattı, Türkiye'nin küresel enerji hareketliliğindeki rolünü arttıran bir enerji nakil hattı niteliğine sahip değildir.

Rusya'nın Türkiye'nin doğal gaz tedarik ettiği bir ülke haline gelmesi, iki ülke arasındaki bölgesel rekabete engel olmamıştır. Türkiye, bölgesel enerji projelerinde 1990'lı yıllarda giderek daha önemli bir ülke haline gelmiştir. SSCB'nin dağılarak Hazar Bölgesi'nde Kazakistan, Türkmenistan ve Azerbaycan'ın bağımsız ülkeler haline gelmesi ve bu ülkelerin, petrol ve doğal gaz kaynaklarını dünya enerji piyasalarına sunma arzusu, Türkiye'nin bir geçiş ülkesi olarak stratejik önemini arttırmıştır. Türkiye, coğrafi konumu ve özellikle Türk Boğazları sayesinde Hazar Bölgesi petrol ve doğal gazını, dünya enerji piyasalarına ulaştıracak alternatif güzergâh haline gelmiştir. Türkiye'nin ortaya çıkan bu rolü ise bölgede geçiş ülkesi olmaya aday Rusya ve İran ile Türkiye arasında bir rekabetin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ancak ABD'nin 1996 yılından itibaren İran'a karşı yaptırım uygulamaya başlaması, bu alanda sadece Rusya ve Türkiye'yi rakip olarak bırakmıştır (Ediger, 2016, s. 41).

Türkiye ve Rusya arasında rekabetin gündem geldiği ilk projelerden biri, İngiliz şirketinin 1989 yılında gündeme getirdiği BTC'dir. Bu proje, ABD tarafından önerilen ve AB tarafından desteklenen Doğu-Batı Enerji Koridoru projesinin ilk parçasıdır (Ediger, 2016, s. 41). BTC ile Azerbaycan petrolünün, Gürcistan üzerinden Türkiye'ye ulaştırılması hedeflenmiştir. Rusya, kendi enerji nakil hatlarını devre dışı bırakan ve Azerbaycan petrolünü dünya enerji pazarlarına ulaşmasını sağlayan bu projeye karşı çıkmıştır. Ancak BTC, gündeme getirilmesinden uzun bir süre sonra 2006 yılında tamamlanarak, Azerbaycan petrolü, Türkiye'nin Akdeniz kıyısındaki Ceyhan Limanı'na ulaştırılmış ve buradan, dünya piyasalarına ihraç edilmeye başlanmıştır (Ediger, 2016, s. 41). Kısa süre sonra Türkmenistan ve Kazakistan petrolünün de hatta dâhil olmasıyla, ihracat kapasitesi yükselen BTC, Hazar Bölgesi petrol kaynaklarını dünya enerji piyasalarına taşıyan alternatif bir koridor haline gelmiştir. Türkiye'nin Hazar Bölgesi petrolünün dünya enerji piyasalarına ihraç edildiği bir liman haline gelmesi, BTC öncesi Kazakistan ve Azerbaycan petrolünü, Avrupa'ya ulaştıran Rus enerji nakil hatlarının tekeli sonlandırmıştır. Ayrıca başta İngiliz enerji şirketi British Petroleum olmak üzere birçok Batılı enerji şirketinin hissedarı olduğu BTC, Rusya'nın Hazar Bölgesi enerji kaynakları üzerindeki hâkimiyetinin sınırlandırılmasında önemli bir rol oynamıştır. Batılı enerji şirketleri, Rusya'nın enerji politikalarını baltalayacak şekilde, Hazar Bölgesi'ndeki enerji kaynaklarının çıkarılması, işlenmesi ve taşınmasında rol almaya başlamıştır.

BTC'nin inşasıyla önemli bir ilerleme sağlayan Doğu-Batı Enerji Koridoru projesinin ikinci ayağını, Trans Hazar Doğal Gaz Boru Hattı (Trans Hazar) oluşturmaktadır. Hazar Denizi'nde inşa edilecek Trans Hazar ile Türkmenistan doğal gazının, Azerbaycan'a ulaştırılması ve devamında Türkiye üzerinden Avrupa ülkelerine taşınması planlanmıştır. Ancak Rusya, enerji politikalarını ve ulusal çıkarlarını olumsuz etkileyecek bu proje karşısında etkisiz kalmamış ve Mavi Akım'ı gündeme getirerek oyun değiştirici bir rol oynamıştır (Ediger & Durmaz, 2017, s. 138). Rusya'nın enerji alanında en güçlü isimlerinden biri olan dönemin Başbakanı Viktor Çernomırdin, Trans Hazar ile rekabet edebilmek için Mavi Akım'ı gündeme getirmiş ve etkili lobicilik faaliyetleri sayesinde iki ülkenin anlaşmasını sağlamıştır (Oğan, 2016). Bu kapsamda 15 Aralık 1997 tarihinde Rusya ve Türkiye arasında imzalanan üçüncü doğal gaz alımı anlaşmasıyla, Mavi Akım'ın inşasına karar verilmiş ve boru hattı, herhangi bir transit ülkeye ihtiyaç duymaksızın, Karadeniz'i geçerek doğrudan Rusya ve Türkiye arasında inşa edilmiştir. Önceki sözleşmelere benzer şekilde, 25 yıl gibi uzun bir süreyi kapsayan üçüncü doğal gaz anlaşmasıyla, her yıl 16 milyar metreküp doğal gaz, Türkiye'ye ihraç edilmeye başlanmıştır (ETKB, 2018).

Mavi Akım, Batı Hattı'na benzer şekilde sadece Türkiye'nin doğal gaz ihtiyacını karşılamak amacıyla inşa edilmiştir. Rusya, üçüncü doğal gaz sözleşmesine de bazı sınırlayıcı maddelerin eklenmesini sağlayarak, Türkiye'nin bölgesel etkisini arttıracak uluslararası ticari faaliyetlerinin önüne geçmiştir. Sözleşmeye göre Türkiye'nin, Mavi Akım ile ithal ettiği doğal gazı üçüncü bir ülkeye ihraç edebilmesi, Rusya'nın onayına bağlanarak, Türkiye'nin AB ülkelerine doğal gaz satışına engel olunmuştur (Oğan, 2016).



Mavi Akım'ın devreye girmesiyle, Türkiye'nin Rusya'ya doğal gaz ithalat bağımlılığı daha fazla artarken, Rusya, Doğu-Batı Enerji Koridoru projesini destekleyen ülkeler karşısında stratejik bir başarı kazanmıştır. Rusya, Mavi Akım'ın bir an önce inşa edilmesi için hızlı davranmış ve başta Türkmenistan olmak üzere bölgedeki diğer ülkelerin doğal gazını, Türkiye ve AB ülkelerine taşıyacak Trans Hazar'ın inşasına engel olmuştur (Oğan, 2016). Trans Hazar'ın inşasını imkânsız kılan unsurlar arasında, bölgedeki enerji kaynaklarının kime ait olduğu konusunda Hazar Bölgesi ülkeleri arasında devam eden tartışmaların da etkisi bulunmaktadır. İran, Azerbaycan ve Türkmenistan arasında yaşanan bu tartışmalar, Türkmenistan doğal gazını dünya enerji pazarlarına ulaştıracak Trans Hazar'ın inşasını engellemektedir (Bardakçı, 2003, s. 23). Ayrıca Rusya ve İran'ın, çevresel nedenleri bahane ederek Hazar Denizi'nden enerji nakil hattı geçirilmesine karşı çıkması ve Hazar Denizi'nin statüsü ile ilgili kıyıdaş ülkeler arasında devam eden tartışmalar, Trans Hazar'ın önündeki diğer engellerdir.

Rusya'nın Mavi Akım ile elde ettiği başarıyı Türkiye'nin enerji politikaları ve enerji güvenliği açısından değerlendirdiğimizde, olumlu bir tablo ortaya çıkamamaktadır. Trans Hazar, Türkiye'ye doğal gaz tedarik ettiği ülkeleri ve enerji nakil güzergâhlarını çeşitlendirme imkânı sunmaktadır. Ancak Mavi Akım ile Türkiye, bu fırsatı kaçırmış enerji ithalatında Rusya'ya daha bağımlı bir ülke haline gelmiştir. Batı Hattı'ndan sonra Mavi Akım'ın da devreye girmesiyle, Türkiye'nin Rusya'dan gerçekleştirdiği doğal gaz ithalatı 30 milyar metreküpe ulaşmıştır. Artan enerji ticareti ile iki ülke arasındaki karşılıklı bağımlılığın simetrisi, Türkiye aleyhine dengesiz bağımlılığa doğru kaymış ve Türkiye'nin daha fazla bağımlı hale gelmesiyle ilişkilerdeki güç kaynağı Rusya lehine değişmiştir. Ayrıca Türkiye'ye Rus doğal gazını üçüncü ülkelere ihraç etme hakkının tanınmaması, Rusya ve Türkiye ilişkilerinde her iki tarafın kazançlı çıktığı pozitif toplam bir durumun ortaya çıkmasına da engel olmuştur.

Mavi Akım sonrası Türkiye, tekrar Rusya ve Batılı ülkeler tarafından desteklenen, birbirine rakip iki ayrı doğal gaz boru hattı projesinin rekabet alanı haline gelmiştir. Bu projelerden ilki, 2004 yılında gündeme getirilen ABD ve AB tarafından desteklenen Nabucco Doğal Gaz Boru Hattı (Nabucco) projesidir. Nabucco ile İran, Irak, Azerbaycan ve Türkmenistan'dan tedarik edilecek doğal gazın, Türkiye üzerinden AB ülkelerine ihraç edilmesi planlanmıştır. Ancak Nabucco'nun gündeme gelmesiyle Mavi Akım'da yaşanan benzer bir süreç yaşanmıştır. Rusya, Nabucco ile rekabet edebilmek ve projenin yapımına engel olmak amacıyla Güney Akım'ı gündeme getirmiştir (Balcer, 2009, s. 84). Güney Akım, Türkiye ve Rusya'nın Karadeniz'deki münhasır ekonomik bölgesinden geçerek, AB ülkelerine doğal gaz taşıyacak şekilde projelendirilmiştir. Rusya, Güney Akım'ı sadece Nabucco ile rekabet edebilmek amacıyla gündeme getirmemiştir. Ukrayna üzerinden AB ülkelerini ulaşan doğal gaz akışını Güney Akım'a kaydırarak, transit geçiş için Ukrayna'ya olan bağımlılığını azaltmayı ve enerji talep güvenliğini arttırmayı da hedeflemiştir.

Güney Akım, Rusya ve Türkiye arasında ekonomik ve siyasi ilişkilerin geliştiği bir dönemde gündeme gelmiştir. Bu dönem, aynı zamanda AB ve Türkiye arasında katılım müzakerelerinin devam ettiği, ancak müzakere başlıklarının açılmaması için AB ülkeleri ve AB kurumları tarafından Türkiye'ye birçok engelin çıkarıldığı ve siyasi ilişkilerin durakladığı bir süreçtir.

Özellikle bu dönemde Almanya ve Fransa'nın katılım müzakereleri başlamasına rağmen Türkiye'nin tam üyeliğine karşı çıkması, Türkiye-AB siyasi ilişkilerini olumsuz etkilemiştir. Türkiye ve AB arasında oluşan bu atmosfer, Rusya ve Türkiye'nin daha sıkı ilişkiler geliştirmesine zemin hazırlamış ve iki ülke, 6 Ağustos 2009 tarihinde nükleer enerji, doğal gaz ve petrol alanlarında işbirliğinin geliştirilmesini hedefleyen toplam 20 protokol imzalamıştır (BBC, 2009). Özellikle nükleer enerji alanında önemli bir adım atılmış ve Türkiye'nin ilk nükleer enerji santralının inşası için işbirliği konusunda anlaşmıştır. Ayrıca Türkiye, bu anlaşma sırasında Güney Akım'ın Karadeniz'deki münhasır ekonomik bölgesinden geçişine izin vererek, projenin önündeki engellerden birini kaldırmış ve Rusya'ya önemli bir destek sağlamıştır. Türkiye, Güney Akım'a verdiği desteğin karşılığında ise Türk Boğazları'ndaki tanker trafiğini azaltmak amacıyla inşa edilecek Samsun-Ceyhan Petrol Boru Hattı'na Rusya'dan petrol sağlama taahhüdü almıştır. Ancak daha sonra her iki proje de iptal edilmiştir. Güney Akım, AB'nin Rusya'nın hem tedarikçi ülke hem de enerji nakil hattı sahibi olarak yer aldığı projeleri desteklememesi ve Bulgaristan ile yaşanan izin problemi nedeniyle iptal edilmiştir. Samsun-Ceyhan Petrol Boru Hattı ise Rusya'nın ekonomik bir proje olmadığını açıklaması üzerine askıya alınmıştır (Vatan, 2013).

İki ülke arasındaki enerji işbirliği gelişirken, Türkiye, Rusya'ya doğal gaz ithalat bağımlılığını azaltacak, doğal gaz tedarik ettiği ülkeleri çeşitlendirecek ve geçiş ülkesi rolünü güçlendirecek projeleri hayata geçirmeye devam etmiştir. Azerbaycan ile petrol alanında başlayan enerji işbirliği geliştirilerek doğal gaz alanına taşınmış ve 2007 yılında Bakü-Tiflis-Erzurum Doğal Gaz Boru Hattı (BTE) inşa edilmiştir. Bu boru hattının devreye girmesiyle ilk defa Hazar Bölgesi doğal gazı Türkiye'ye ulaştırılmış ve Azerbaycan, Türkiye'nin Rusya ve İran'dan sonra en fazla doğal gaz tedarik ettiği üçüncü ülke haline gelmiştir. Aynı yıl inşa edilen Türkiye-Yunanistan Doğal Gaz Boru Hattı ile Azerbaycan doğal gazı, ilk defa Türkiye üzerinden bir AB ülkesi olan Yunanistan'a ihraç edilmeye başlanmıştır. Böylece Azerbaycan, Rusya'nın aksine Türkiye'ye doğal gazı üçüncü ülkelere ihraç etme hakkını tanımış ve Türkiye'nin transit ülke rolüne katkıda bulunmuştur.

Azerbaycan ve Türkiye arasındaki enerji işbirliğini geliştiren ve Rusya'yı yakından ilgilendiren diğer bir önemli adım ise 2011 yılında atılmıştır. Azerbaycan doğal gazının Türkiye ve AB ülkelerine ulaşmasını sağlayacak Trans Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı (TANAP) için mutabakat zaptı imzalanmış ve boru hattının inşasına 2015 yılında başlanmıştır. Nihai kapasitesi 31 milyar metreküp olan ve inşa çalışmaları tamamlanan TANAP, 12 Haziran 2018 tarihinde hizmete girmiştir (NTV, 2018). Türkiye-Yunanistan sınırından başlayarak İtalya'ya ulaşacak olan Trans Adriyatik Boru Hattı'nın tamamlanarak TANAP'a bağlanmasıyla birlikte Azerbaycan doğal gazı Avrupa ülkelerine ulaşacak. Rus enerji nakil hatlarına ihtiyaç duymaksızın Hazar Bölgesi doğal gazının TANAP ile Batı pazarlarına ulaştırılması, Türkiye'nin Doğu-Batı Enerji Koridoru'ndaki geçiş ülkesi rolünü güçlendirecektir. Ayrıca Rusya'nın Hazar Bölgesi ve Avrupa'daki hâkimiyetini sınırlandıracak bir etki ortaya çıkaracaktır.

Türkiye'nin, Rusya dışında farklı tedarikçi ülkelerin Avrupa enerjisi pazarına girişini sağlayacak bölgesel enerji projelerinde rol almasına rağmen, Türkiye-Rusya enerji ilişkileri, gelişmeye devam etmiş ve iki ülke arasındaki enerji işbirliği nükleer enerji alanına taşınmıştır. 2009 yılında

yapılan protokoller sonrası, 12 Mayıs 2010 tarihinde Türkiye'nin ilk nükleer enerji santralının inşasını öngören anlaşma imzalanmıştır. 20 milyar dolar değerindeki bu anlaşmayla, Mersin Akkuyu yakınlarında toplam kapasitesi 4800 megavat olan dünyanın en büyük nükleer enerji santrallerinden birinin inşa edilmesi planlanmıştır (Forbes, 2010). Anlaşmaya göre santralin işletmesi, Rus enerji şirketi Rosatom tarafından yapılacaktır. Projenin % 51'lik hissesi Rusya'ya ait olmakla birlikte, %49'luk hissesi Türkiye'deki özel sektör tarafından satın alınacaktır (Resmi Gazete, 2010). Türkiye'nin ilk nükleer enerji santralının inşasında ve işletmesinde Rusya'nın tercih edilmesi, iki ülkenin enerji işbirliği yaptığı alanları çeşitlendirmiştir.

Nükleer enerji anlaşması sonrası diğer bir önemli adım, yine doğal gaz alanında atılmıştır. Vladimir Putin, 1 Aralık 2014 tarihinde Ankara'daki ziyareti sırasında, iptal edilen Güney Akım'ın yerine Türk Akımı'nı inşa etmek istediklerini açıklamıştır. Toplam kapasitesi 65 milyar metreküp olması planlanan Türk Akımı ile hem Türkiye'nin hem de AB ülkelerinin doğal gaz ihtiyacının karşılanması hedeflenmektedir. Ayrıca ziyaret sırasında Mavi Akım'ın mevcut yıllık doğal gaz taşıma kapasitesinin 3 milyar metreküp daha artırılmasına ve Rusya'dan doğal gaz ithal eden Türk firmaları için fiyat indirimi yapılmasına karar verilmiştir (Winrow, 2017, s. 20).

Türk yetkililerin de ilgisini çeken Türk Akımı ilk başta heyecan uyandırmıştır. Ancak projenin gündeme getirildiği dönemde iki ülkenin siyasi ilişkileri, bölgesel gelişmeler nedeniyle giderek sertleşmeye başlamıştır. Suriye'nin 2011 yılında Arap Baharı'nın etkisine girmesi ve hızla iç savaş ortamına sürüklenmesi, Rusya ve Türkiye'nin karşı karşıya geleceği bir dizi olayın yaşanmasına neden olmuştur. Türkiye, Batılı müttefikleriyle birlikte Suriye'de siyasi iktidara karşı ayaklanan muhaliflerin yanında yer alırken, Rusya, Esad rejimini desteklemiştir. Hatta daha ileri giderek Suriye'de askeri üsler oluşturup bölgedeki varlığı arttırmış ve askeri açıdan Esad rejimine koruma sağlamıştır. Rusya'nın Suriye'de artan faaliyetleri kısa süre sonra Türkiye'yi rahatsız eden bir boyuta ulaşmıştır. Özellikle Esad rejimine karşı savaşan Türkiye'nin de desteklediği muhalif grupların hava saldırılarıyla hedef alınması, Türkiye'nin bölgede terör örgütü olarak gördüğü oluşumların desteklenmesi ve yapılan uyarılara rağmen, Rus jetleri tarafından Türkiye'nin hava sahasının sürekli ihlal edilmesi, Rusya ve Türkiye arasındaki siyasi krizi derinleştirmiştir.

İki ülke arasındaki siyasi gerilim, 24 Kasım 2015 tarihinde Rus savaş uçağının sınır ihlali yaptığı gerekçesiyle Türk jeti tarafından düşürülmesi sonucu diplomatik bir krize dönüşmüştür. Vladimir Putin'in arkadan hançerlenmek olarak nitelendirdiği (BBC News, 2015) bu olay karşısında Rusya, Türkiye'ye yönelik başta askeri ve ekonomik tedbirler olmak üzere bir dizi yaptırım kararı alarak karşılık vereceğini açıklamıştır (BBC Türkçe, 2015). Başta turizm ve tarım sektörü olmak üzere Türk ekonomisini hedef alan yaptırım kararları alınmıştır. 1 Ocak 2016 tarihinden itibaren Türkiye'den tarım ürünleri, hammadde ve gıda ürünlerinin ithalatı yasaklanmış, Rusya'daki Türk şirketlerinin faaliyetleri kısıtlanmış, Türk vatandaşlarına tanınan vize muafiyeti askıya alınmış, iki ülke arasındaki direk uçuşlar durdurulmuş, karayolu taşımacılığındaki denetimler artırılmış, Rusya'ya girişine izin verilen Türk tırlarının sayısı azaltılmış, karma ekonomik komisyon gibi hükümetler arası çalışmalar askıya alınmış, ticaret ve yatırım anlaşmaları için yürütülen müzakereler durdurulmuştur (Sputnik Türkiye, 2015).

Uçak krizinin neden olduğu gerilim, etkisini arttırarak enerji işbirliğinin geliştirildiği projelerin de olumsuz etkilenmesine neden olmuştur. Türkiye ile devam eden enerji projeleri askıya alınmıştır ve Türk Akımı'na yönelik müzakereler ve çalışmalar durdurulmuştur (Sputniknews, 2015). Ayrıca 1 Ocak 2015 tarihinden itibaren Rusya tarafından Türk firmalarına taahhüt edilen doğal gaz ithalat fiyatlarındaki % 10.25 indirim de askıya alınmıştır (NTV, 2016).

Rusya'nın aldığı bu önlemlerin giderek sertleşmesi, Türkiye'de, Ukrayna krizlerinde olduğu gibi Rusya'nın doğal gaz akışını durduracağı veya önemli ölçüde sınırlandıracağı endişesine yol açmıştır. Türkiye'nin doğal gaz ithalatının yarısından fazlasını karşılayan Rusya'nın ani bir enerji kesintisine gitme olasılığı, Türkiye'de doğal gaz arz güvenliği açısından belirsizliklerin artmasına neden olmuştur. Bu belirsizlikleri göz önünde bulunduran yetkililer, hızla harekete geçerek tedarikçi ülkeleri çeşitlendirecek ve Rusya'ya bağımlılığı azaltacak önlemlere başvurmuştur. Bu kapsamda TANAP'ın en kısa sürede tamamlanması için Azerbaycan ile mutabakata varılırken, Katar'dan daha fazla sıvı doğal gaz (LNG) tedarik edilebilmesi için girişimde bulunulmuştur. (Reuters, 2015).

Türkiye, bu girişimleriyle Rusya'nın enerji kartını kullanması durumunda oluşabilecek korunmasızlığını azaltmayı hedeflemiş ve karşılıklı bağımlılığın maliyetlerini dengelemeye çalışmıştır. Ancak Rusya'dan ithal edilen doğal gaz miktarının oldukça yüksek olması ve kısa sürede diğer tedarikçi ülkelerden sağlanacak ilave doğal gazın Rusya'nın doğal gaz akışını kesmesi durumunda ortaya çıkabilecek enerji açığını karşılamada oldukça yetersiz kalması, Türkiye'nin kısa vadeli duyarlılığının ve uzun vadeli korunmasızlığının devam etmesine neden olmuştur.

Türkiye'nin endişelerine rağmen korkulan senaryo gerçekleşmemiş ve Rusya, doğal gaz akışını kesmediği gibi herhangi bir sınırlamaya da gitmemiştir. Ayrıca Vladimir Putin, 2010 yılında yapılan nükleer enerji anlaşmasına sadık kalınacağı ve nükleer enerji santrali inşasının krizden etkilenmeyeceğini belirtmiştir (Winrow, 2017, s. 24). Kriz sırasında Rusya'nın aldığı önlemler, daha çok Türkiye'nin ekonomisine zarar verme amacı taşımıştır. Rusya, enerji akışında kesintiye giderek kendi ekonomisini de olumsuz etkileyecek yaptırımlardan uzak durmaya çalışmıştır. Rusya, karşılıklı bağımlılıkta daha çok pazarlık gücüne sahip olduğu ve Türkiye'nin korunmasızlığının daha yüksek olduğu, tarım, turizm ve ulaştırma gibi birçok alanda yaptırım kararı almasına rağmen, enerji alanında ciddi bir yaptırıma gitmemiştir.

Rusya'nın enerji silahına başvurmamasının temel nedeninin, enerji alanındaki karşılıklı bağımlılık olduğu düşünülmektedir. Rusya'nın bütçe gelirinin önemli bir kısmının enerji kaynaklarının ihracatından oluşması ve Türkiye'nin en büyük ikinci doğal gaz müşterisi olması, Rusya'nın hassasiyetini ve etkilenme derecesini arttırmış, pazarlık gücünü zayıflatmıştır. Bu açıdan 2014 yılının ikinci yarısından itibaren küresel petrol fiyatlarındaki keskin düşüş nedeniyle bütçe gelirleri önemli ölçüde azalan Rusya, ekonomik çıkarları daha da olumsuz etkileneceği endişesiyle enerji alanında krize dönüşebilecek bir yaptırım kararı alamamıştır. Rusya'nın enerji akışını kesmesi, her iki tarafın da kaybedeceği negatif toplamlı bir durumu ortaya çıkaracağı için uçak krizi enerji krizine dönüşmeden atlatılmıştır.

Rusya'nın enerji akışında kesintiye gitmemesinde, 2006, 2009 ve 2014 yıllarında yaşanan Ukrayna krizleri nedeniyle Avrupa'da Rusya'nın güvenilir tedarikçi ülke olmadığı algısının oluşması da etkili olmuştur. Ukrayna krizlerinden sonra Rusya'nın Türkiye'ye ulaşan doğal gaz akışını sınırlandırması, enerji piyasaları açısından Rusya'nın güvenilir bir tedarikçi ülke olmadığı algısını pekiştirecek bir gelişmedir.

Türkiye ve Rusya arasındaki diplomatik ve siyasi kriz bir yılı gibi kısa bir süreyi doldurmadan etkisini yitirmeye başlamıştır. Türkiye'de 2016 yılında iktidara gelen yeni hükümetin dış politikada dostları arttırma ve düşmanları azaltma hedefiyle hareket etmesi ve 15 Temmuz 2016 tarihinde Türkiye'de yaşanan başarısız darbe girişiminin de etkisiyle, uçak krizinin neden olduğu gerilim etkisini yitirmeye başlamış ve ilişkiler toparlanma sürecine girmiştir. Özellikle darbe girişimi gerçekleşirken, birçok Batılı ülke liderinin gelişmelerin seyrini bekleyerek sessiz kaldığı sırada, Vladimir Putin'in Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ı arayan ilk lider olması, ilişkilerin yumuşamasında oldukça etkili olmuştur. ABD ve AB ülkelerinin darbe girişimi karşısındaki ikircikli tutumu, Türkiye'nin Batılı müttefiklerine karşı olan güvenini derinden sarsmış ve Rusya ile yakınlaşmasını sağlamıştır. Bu gelişmelerin etkisiyle darbe girişiminden hemen bir ay sonra iki ülke lideri, Rusya'da bir araya gelerek ilişkilerin, kriz öncesindeki seviyeye taşınmasına karar vermiştir (Hürriyet, 2016). Bu kapsamda enerji alanında ilk adım, 11 Ekim 2016 tarihinde Türk Akımı'na yönelik hükümetlerarası anlaşmanın imzalanmasıyla atılmıştır.

Anlaşmaya göre Türk Akımı'nın daha önce 65 milyar metreküp olarak açıklanan yıllık doğal gaz taşıma kapasitesi, iki ayrı boru hattından oluşacak şekilde 31,5 milyar metreküpe indirilmiştir. Her biri 15,75 milyar metreküp doğal gaz taşıma kapasitesine sahip olan boru hatlarından biri Türkiye'nin, diğeri AB ülkelerinin doğal gaz ihtiyacını karşılamak üzere projelendirilmiştir. Ayrıca Türkiye'ye doğal gaz sağlayacak ilk hattın devreye girmesiyle, Ukrayna üzerinden Türkiye'ye ulaşan Batı Hattı'nın devre dışı bırakılması da kararlaştırılmıştır. Türkiye'den gerekli izinlerin alınmasıyla Türk Akımı'nın deniz bölümünün inşasına 7 Mayıs 2017 tarihinde başlanmıştır (Kakışım, 2017, 524).

Türk Akımı, Türkiye'nin Rus doğal gazına olan bağımlılığının devam etmesini sağlayacak bir projedir. Ancak Türk Akımı'nın devreye girmesiyle Ukrayna üzerinden Türkiye'ye ulaşan Batı Hattı'nın devre dışı bırakılacak olması, Rusya ve Ukrayna arasında yaşanabilecek yeni enerji krizlerinden Türkiye'nin etkilenmemesini sağlayacak ve Türkiye'nin enerji arz güvenliği açısından yaşayabileceği belirsizlikleri azaltacaktır.

Türk Akımı'nın Türkiye'den sonra AB ülkelerine uzanacak bölümü için şimdiye kadar iki farklı güzergâh gündeme getirilmiştir. İlk açıklanan güzergâha göre, Türk Akımı'nın Türkiye'nin devamında Yunanistan üzerinden Orta Avrupa ve Balkan ülkelerine ulaşacak şekilde genişletileceği ve Yunanistan'ın dağıtım merkezine dönüştürüleceği açıklanmıştır. Ancak Rus enerji şirketi Gazprom tarafından yapılan son açıklamada ise bu güzergâha alternatif olabilecek bir seçenek üzerinde çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir. Bu alternatif güzergâh, Bulgaristan, Sırbistan ve Macaristan üzerinden geçerek Avrupa'nın önemli enerji merkezlerinden biri olan

Avusturya'nın Baumgarten doğal gaz merkezine ulaşmaktadır (Seenews, 2017). Her iki seçenek değerlendirildiğinde, Türkiye'nin Rusya ve AB ülkeleri arasındaki enerji hareketliliğinde nasıl bir rol üstleneceği kesin olarak belirtilmese de, Yunanistan veya Bulgaristan'ın dağıtım merkezi olması durumunda Türkiye'nin sadece geçiş ülkesi olarak kalacağı anlaşılmaktadır.

Türk Akımı'ndaki bu hızlı ilerlemenin ardından, iki ülke arasındaki enerji işbirliğinde diğer bir önemli gelişme nükleer enerji alanında yaşanmıştır. Türkiye, Akkuyu nükleer enerji santrali projesini, önce stratejik yatırımlara daha sonra öncelikli yatırımlara dâhil ederek, projeyi gerçekleştiren firmalara vergi muafiyetinden kdv indirimine kadar birçok avantaj sağlamıştır (Karar, 2017). Projenin hızlanmasını sağlayan bu adımların ardından, Türkiye'nin elektrik ihtiyacının % 10'unu karşılayacağı belirtilen Akkuyu nükleer enerji santralinin temeli, Vladimir Putin'in 3 Nisan 2018 tarihinde Türkiye'ye gerçekleştirdiği ziyaret sırasında iki ülke lideri tarafından atılmıştır (Reuters, 2018a).

2016 yılından itibaren ekonomik ve siyasi ilişkilerin ilerlemesine ve enerji alanında artan yatırımlara rağmen, Rusya ve Türkiye arasında siyasi krize dönüşebilecek ve enerji projelerini tekrar olumsuz etkileyecek sorunlar varlığını korumaktadır. Özellikle Suriye'de Esad rejiminin varlığı konusunda iki ülke arasında görüş ayrılığı devam etmektedir. Rusya, Esad rejimine siyasi desteğini sürdürürken, Türkiye, Suriye krizinin çözülebilmesi için Beşar Esad'ın iktidardan gitmesi gerektiğini dile getirerek bu konuda geri adım atmamaktadır. Ayrıca Rusya'nın Suriye'de Türkiye'nin terör örgütü olarak değerlendirdiği gruplara desteğinin devam ediyor olması, bu görüş ayrılığını siyasi krize dönüştürecek bir potansiyeli barındırmaktadır.

Türkiye, Suriye'de terör örgütlerinin varlığı konusunda ABD ve AB ülkeleri ile önemli krizler yaşasa da, Esad rejiminin son bulması konusunda Batılı müttefikleriyle aynı bakış açısına sahiptir. Bu bakış açısı, gelecekte Esad rejiminin devrilmesi için Türkiye'nin Batılı müttefikleriyle tekrar yakınlaşmasına ve Rusya ile ayrışmasına neden olabilir. Bunun en son örneği, Esad rejiminin Duma kentinde sivillere yönelik kimyasal silah kullandığı iddiaları üzerine yaşanmıştır. ABD, Fransa ve İngiltere, Esad rejimini cezalandırmak ve rejimin kimyasal silah geliştirme kapasitesini yok etmek için 14 Mayıs 2018 tarihinde Suriye'ye hava saldırısı gerçekleştirmiştir. Rusya ve İran'ın şiddetle karşı çıktığı bu askeri müdahale karşısında Türkiye, saldırıyı memnuniyetle karşıladığını ifade ederek (Reuters, 2018b) Batılı müttefiklerinin yanında yer almış ve Rusya ile ayrışmıştır.

Yeni kimyasal saldırıların gerçekleşmesiyle Suriye krizinin derinleşmesi ve Rusya'nın Esad rejiminin yanında yer almaya devam etmesi, Türkiye'nin Rusya'dan ayrışmasını hızlandırabilir. Bu durum, iki ülke arasındaki güvensizliğin artmasına ve uçak krizine neden olan gergin atmosfere geri dönülmesine zemin hazırlayabilir. Böyle bir ortamda Rusya ve Türkiye arasındaki karşılıklı bağımlılığın maliyetlerini etkileyen korunmasızlık, Türkiye açısından kısa vadede artacaktır. Ancak TANAP'ın devreye girmesi ve boru hattının 16 milyar metreküp olan başlangıç kapasitesinin 2023 ve 2031 yıllarında aratacak olması<sup>1</sup>, uzun vadede Türkiye'nin Rusya ile

1 16 milyar metreküp olan TANAP'ın başlangıç kapasitesinin, 2023'de 23 milyar metreküpe, 2031'de 31 milyar metreküpe artırılması hedeflenmektedir.

yaşayabileceği krizlere karşı duyarlılığını ve korunmasızlığını azaltacaktır. TANAP'ın Türkiye'nin maliyetlerini ve savunmasızlığını azaltacak olması ise Rusya'nın daha uzlaşmacı bir tutum takınmasında ve iki ülke arasındaki karşılıklı bağımlılığın daha dengeli hale gelmesinde etkili olacağı düşünülmektedir.

## **Sonuç**

Türkiye ve Rusya'nın 1967 yılına kadar uzanan enerji ilişkileri, kömür, petrol ve doğal gaz gibi fosil enerji kaynaklarının yanı sıra günümüzde nükleer enerji alanına taşınarak, iki ülke arasındaki karşılıklı bağımlılığın artmasını sağlamıştır. İlişkilerde çıkarların çatıştığı ve önemli sorunların yaşandığı dönemler olmasına rağmen, enerji diyalogu sürekli gelişmiştir. Türkiye'nin Rusya'nın enerji politikalarını sekteye uğratabilecek ve Avrupa enerji pazarındaki hâkimiyetinin azalmasına neden olacak projelerde yer alması, enerji ilişkilerinin gelişmesine engel olmamıştır. Ancak 2015 yılında yaşanan uçak kriziyle ilişkiler önemli bir testten geçmiş, Rusya ve Türkiye arasındaki karşılıklı bağımlılık bir enerji kesintisi olmadan krizin atlatılmasını sağlamıştır. Buna rağmen hem Rusya'nın hem de Türkiye'nin jeopolitik olarak benzer amaçlara sahip olması ve Suriye krizi ile ilgili bazı alanlarda görüş ayrılıklarının devam etmesi, iki ülkenin tekrar karşı karşıya gelebileceği yeni krizlerin yaşanmasına neden olabilir. Bu açıdan Türkiye, ilişkilerde dengeyi korumalı ve karşılıklı bağımlılığın, Rusya lehine dengesiz bağımlılığa dönüşmesine izin vermemelidir. Bu alanda karşılaşılabilecek en temel sorun, doğal gaz alanındaki bağımlılığın nükleer enerji gibi diğer alanlara taşınmasıyla, Rusya'nın Türkiye'nin enerji pazarındaki hâkimiyetinin artması ve bağımlılık dengesinin Rusya lehine bozulmasıdır.

Rusya, ilk defa bir NATO ülkesinde nükleer enerji alanına yatırım yaparak Türkiye'nin enerji alt yapısındaki hâkimiyetini arttıracak önemli bir adım atmıştır. Bu hâkimiyetini, Türkiye'de doğal gaz depolama projeleri geliştirme ve enerji dağıtım şirketlerini satın alma gibi yatırımlar yaparak arttırmak isteyecektir. Rusya, benzer yatırımları birçok AB ülkesinde gerçekleştirmiştir. Türkiye, Rusya'nın bu hamleleri karşısında enerji arz güvenliğini tehlikeye atmayacak şekilde hareket etmeli ve Rusya'nın, enerji pazarındaki hâkimiyetini arttırmasına izin vermemelidir.

Türkiye'nin bağımlılık dengesini gözetmesi ve öncelikle doğal gaz alanında önlem alması gerekmektedir. TANAP'ın devreye girmesi bu açıdan önemli bir adımdır. Rusya'dan doğal gaz ithalatı sınırlandırılarak enerji arz güvenliği açısından belirsizlikler azaltılmalı ve Türkiye'nin bölgesel bir enerji merkezine dönüşebilmesi için Rus doğal gazının alternatifi olabilecek enerji kaynaklarına erişilmelidir. Bu açıdan Hazar Bölgesi, Ortadoğu ve Doğu Akdeniz doğal gazı, Türkiye'nin Rusya'ya bağımlılığını azaltabileceği ve bölgesel etkinliğini arttırabileceği alternatif enerji kaynaklarıdır. Türkiye, bu bölgelerdeki tedarikçi ülkelerin enerji kaynaklarına ulaşabileceği enerji nakil hattı projeleri geliştirmelidir. Rusya'nın Hazar Bölgesi'ndeki siyasi ve askeri hâkimiyetine rağmen, ABD ve AB'nin de desteği ile BTC, BTE ve TANAP inşa edilerek bu hedefe yaklaşılmıştır.

15 Temmuz 2015 tarihinde Türkiye’de yaşanan darbe girişimi ve Suriye krizinin etkileri, Türkiye’nin Batılı müttefiklerinden giderek uzaklaşmasına, ABD ve AB ile ilişkilerini sorgulamasına neden olurken, Rusya ile daha fazla yakınlaşmasını sağlamıştır. Ancak Türkiye’nin enerji merkezi olma hedefi açısından AB’nin en önemli enerji pazarı olduğu göz ardı edilmemelidir. Ayrıca yukarıda da ifade edildiği gibi BTC, BTE ve TANAP Rusya’ya rağmen, Batılı müttefiklerin desteği ile hayata geçirilmiştir. Doğu Akdeniz ve Ortadoğu kaynaklı yeni projelerde ise yine ABD ve AB’nin desteğine ihtiyaç duyulacaktır. Bu nedenle Türkiye, Rusya ile yakınlaşırken Batılı müttefikleriyle ilişkisinde dengeyi korumalı, ilişkilerin krize dönüşmesine izin vermemeli ve AB’nin güneydoğu sınırlarında eksikliğini hissettiği alternatif enerji koridoru ve enerji merkezine dönüşebilmek için çaba harcamalıdır. Bu kapsamda Hazar Bölgesi doğal gazını AB ülkelerine ulaştırmayı hedefleyen Türkiye-Yunanistan Doğal Gaz Boru Hattı ve TANAP ile önemli adımlar atılmıştır.

Türkiye’nin bölgesel enerji hareketliliğindeki bu rolü, Türk Akımı ile daha önemli bir aşamaya gelebilir. Ancak Türk Akımı’nın Türkiye’ye ulaşacak ilk bölümünün inşaa süreci devam etmesine rağmen, Avrupa’ya ulaşacak ikinci bölümünün inşaa edilip edilmeyeceği ve doğal gazın, Türkiye’den sonra hangi güzergâh üzerinden AB ülkelerine ulaşacağı belirsizliğini korumaktadır. Dağıtım merkezleri olarak Yunanistan veya Bulgaristan’ın öne çıkmasına rağmen, Türkiye’nin bu pozisyonu üstlenmesi, enerji merkezi rolünü güçlendirecek ve Türkiye-Rusya ilişkilerinde her iki tarafın kazançlı çıkacağı pozitif toplamı bir sonuç ortaya çıkaracaktır. Ancak Türk Akımı’nın ikinci bölümünün inşaa edilebilmesi ve Türkiye’nin dağıtım merkezine dönüşebilmesi, Rusya ve AB arasındaki enerji güvenliğine yönelik sorunlarının çözülmesine ve Türkiye ile Rusya arasında yapılacak yeni anlaşmalara bağlıdır. Bu açıdan Türkiye, coğrafi pozisyonunun sağladığı avantajı kullanarak Rusya ile enerji işbirliğini bu hedefe yönelik olarak geliştirmelidir.

### Kaynakça

- Balcer, A. (2009). The Future of Turkish-Russian Relations: A Strategic Perspective. *Turkish Policy Quarterly*, 8, 1, 77-87.
- Bardakçı, M. (2003). Russian Interests in the Caspian Region and Turkey. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5, 2, 1-28.
- BBC Türkçe. (2009). “Türkiye ile Rusya Arasında 20 Anlaşma”. (2009, 6 Ağustos). [http://www.bbc.com/turkce/haberler/2009/08/090806\\_putin\\_update](http://www.bbc.com/turkce/haberler/2009/08/090806_putin_update), Erişim Tarihi: 23.03.2018.
- BBC Türkçe, (2015). “Rusya, Kırmızı Hattı Askıya Aldı, Ekonomik Yaptırım Açıkladı”. (2015, 26 Kasım). BBC Türkçe. [http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/11/151126\\_rusya\\_yatirimlar\\_medvedev](http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/11/151126_rusya_yatirimlar_medvedev), Erişim Tarihi: 24.03.2018.
- BBC News. (2015). “Turkey Downing of Russia Jet Stab in The Back-Putin”. (2015, 24 Kasım). <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34913173>, Erişim Tarihi: 24.03.2018.
- British Petroleum (BP), (2017). BP Statistical Review of World Energy June, 1-50.
- Chan, S. (1984). *International Relations in Perspective*. New York. Macmillan Publishing Company.
- Demiryol, T. (2016). Enerjide Karşılıklı Bağımlılık ve Uluslararası Çatışma. Çomak, H., Sancaktar, C., Demir, S., (Ed.), *Uluslararası Güvenlik – Yeni Politikalar, Stratejiler ve Yaklaşımlar*, içinde (s. 227-247). İstanbul. Beta.



- Dike, J. C. (2013). Measuring The Security of Energy Export Demand in Opec Economies. *Energy Policy*, 60, 594-600.
- Ediger, V. Ş. (2016). Enerji ve Siyaset: Türkiye Rusya Enerji İlişkileri. *Panaroma*, 20, 40-46.
- Ediger, V. Ş., Durmaz, D. (2017). Energy in Turkey and Russia's Roller-Coaster Relationships. *Insight Turkey*, 19 (1), 135-155.
- Forbes. (2010). "Russia,Turkey: A Grand Energy Bargain?" ( 2010, 14 Mayıs). <https://www.forbes.com/sites/energysource/2010/05/14/russia-turkey-a-grand-energy-bargain/#55ee896538da>, Erişim Tarihi: 24.03.2017.
- Gazprom Export. (2018a). Gas Supplies to Europe, <http://www.gazpromexport.ru/en/statistics/>, Erişim Tarihi: 14.03.2018
- Gazprom Export. (2018b). Turkey, <http://www.gazpromexport.com/en/partners/turkey/>, Erişim Tarihi: 22.03.2018.
- Güney, N.A., Korkmaz, V. (2014). The Energy Interdependence Model Between Russia and Europe: An Evaluation of Expectations for Change. *Perceptions*, 19, 3, 35-59.
- Hürriyet. (2016). "Cumhurbaşkanı Erdoğan: FETÖ'nün Türkiye-Rusya İlişkilerine Kastettiği Anlaşıyor". (2016, 9 Ağustos). <http://www.haberturk.com/haber/haber/1279101-erdogan-putin-gorusmesinin-ardindan-aciklama-yapiliyor>, Erişim Tarihi: 24.03.2018.
- International Energy Agency (IEA), (2018). What is Energy Security?, <https://www.iea.org/topics/energysecurity/>, Erişim Tarihi: 14.03.2018
- Kakışım, C. ( 2017). Türkiye'nin Enerji Politikaları Açısından Türk Akımına Yönelik Bir Değerlendirme. *Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*. 5, 50, 517-527.
- Karar. (2017). "Akkuyu Nükleer Stratejik'ti Şimdi de Öncelikli". (2017, 4 Mayıs). <http://www.karar.com/ekonomi-haberleri/akkuyu-nukleer-stratejikt-simdi-de-öncelikli-469430#>, Erişim Tarihi: 23.03.2018.
- Keohane, R. O., Nye, J. S., (2011). Power and Interdependence (Fourth Edition). New York. Logman.
- Koçak, M. (2017). Türkiye-Rusya İlişkileri. *Seta Analiz*, 201.
- Mitorova, T. (2014). The Geopolitics of Russian Natural Gas. *Rice University's Baker Institute, Center of Energy Studies*, 1-99.
- NTV. (2016). "Gazprom, Türk Şirketlere İndirimi İptal etti". (2016,29 Ocak). <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/gazprom-turk-sirketlere-indirimi-iptal-etti,QJkT1gLJHEG5iKwTgPshUg>, Erişim Tarihi: 24.03.2018.
- NTV. (2018). "Trans Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı (TANAP) Açıldı". (2018, 12 Haziran) [https://www.ntv.com.tr/ekonomi/trans-anadolu-dogalgaz-boru-hatti-tanapacildi,oWdT1oKaxEC\\_ZCsPI\\_C6Uw](https://www.ntv.com.tr/ekonomi/trans-anadolu-dogalgaz-boru-hatti-tanapacildi,oWdT1oKaxEC_ZCsPI_C6Uw), Erişim Tarihi: 21.06.2018.
- Nye, J. S., Welch, D. A., (2015). *Küresel Çatışmayı ve İşbirliğini Anlamak*. R. Akman. (Çev.). İstanbul. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Oğan, S. ( 2006). Mavi Akım: Türk-Rus İlişkilerinde Mavi Bağımlılık, *Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Analizler Merkezi*, <http://www.turksam.org/tr/makale-detay/548-mavi-akim-turk-rus-iliskilerinde-mavi-bagimlilik>, Erişim Tarihi: 14.03.2018.
- Resmi Gazete. (2010). Milletlerarası Andlaşma. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101006-6.htm>, Erişim Tarihi: 24.03.2017.
- Reuters. (2015). "Turkey Seeks to Diversify Gas Supplies Amid Disputes with Russia". (2015, 3 Aralık). <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-turkey-energy-russia/turkey-seeks-to-diversify-gas-supplies-amid-dispute-with-russia-idUSKBN0TM1TC20151203>, Erişim Tarihi: 24.03.2018.

- Reuters. (2018a). “Erdogan, Putin Mark Start of Work on Turkey’s First Nuclear Power Plant”. (2018, 3 Nisan). <https://www.reuters.com/article/us-turkey-russia-nuclearpower/erdogan-putin-mark-start-of-work-on-turkeys-first-nuclear-power-plant-idUSKCN1HA2GI>, Erişim Tarihi: 05.04.2018.
- Reuters. (2018b). “Strikes on Syria Appropriate Respose: Turkish Foreign Ministry Source”. (2018, 14 Nisan). <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-turkey/strikes-on-syria-appropriate-response-turkish-foreign-ministry-source-idUSKBN1HL0C8>, Erişim Tarihi: 16.04.2018.
- Seenews. (2017). “Gazprom Studies Options to Link Turkish Stream to Austrian Hub via Bulgaria, Serbia”. (2017, 27 Kasım). <https://seenews.com/news/gazprom-studies-options-to-link-turkish-stream-to-austrian-hub-via-bulgaria-serbia-report-592504>, Erişim Tarihi: 23.03.2018.
- Simola H., Solanko, L. (2017). Overview of Russia’s Oil and Gas Sector. *Bank of Finland Institute Economies in Transition, Policy Brief*, 5.
- Sputnik Türkiye. (2015). “Rusya’nın Türkiye’ye Yaptırımları ve Ekonomik İşbirliği”. (2015, 17 Aralık). <https://sptnkne.ws/eeN5>, Erişim Tarihi: 24.03.2018.
- Sputnik News. (2015). “Turkey and Russia Halt Negotiations over Turkish Stream”. (2015, 3 Aralık). <https://sptnkne.ws/hthg>, Erişim Tarihi: 24.03.2018.
- T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB). (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Ankara
- T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB). (2018). Doğal Gaz Boru Hatları ve Projeleri, <http://www.enerji.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/Dogal-Gaz-Boru-Hatlari-ve-Projeleri>, Erişim Tarihi: 22.03.2018.
- Türkiye Petrolleri. (2017). 2016 Yılı Ham Petrol ve Doğal Gaz Sektör Raporu. Ankara.
- Uçarol, R. (2014). *Siyasi Tarih*. İstanbul. Der Yayınları.
- U. S. Energy Information Administration (EIA). (2018a). Russia, <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=RUS>, Erişim Tarihi: 14.03.2018.
- U. S. Energy Information Administration (EIA). (2018b). Turkey, <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=TUR>, Erişim Tarihi: 22.03.2018.
- Winrow, G. (2017). Turkish and Russia: the Importance of Energy Ties. *Insight Turkey*, 19 (1), 17-31.
- Varol, T. (2016). Enerji Boru Hatları ve Güvenlik Boyutunda Rusya’nın Doğu Akdeniz Stratejisi. Çomak, H., Sancaktar, C., Demir, S., (Ed.), *Uluslararası Güvenlik – Yeni Politikalar, Stratejiler ve Yaklaşımlar*, içinde (s. 283-306). İstanbul. Beta.
- Vatan. (2013). “Samsun-Ceyhan Boru Hattı Askıda”. (2013, 21 Nisan). <http://www.gazetevatan.com/samsun-ceyhan-boru-hatti-askida-532011-ekonomi/>, Erişim Tarihi: 23.03.2018.
- Vermaat, S. (2015). Power in the Global Economy: States versus Firms?. *Radboud University*.

## Gorbaçov'dan Putin'e Rus Milliyetçiliğinin Gelişimi

The Development of Russian Nationalism from Gorbachev to Putin

İdil TUNÇER KILAVUZ\*

### Öz

Bu çalışmada ilk olarak, bugünkü Rus milliyetçiliğini anlamak açısından önem arz eden, Sovyetler Birliği'nin son dönemlerinde yaşanan gelişmeler, Rus milliyetçiliğinde ve Rus milli bilincinde meydana gelen değişiklikler ve Rus milliyetçilerinin Sovyetler Birliği'nin dağılmasına verdikleri reaksiyon açıklanacak; ardından Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bir ulus-devlet olarak ortaya çıkan Rusya Federasyonu'nda Yeltsin döneminin Rusluk anlayışı analiz edildikten sonra, 2000'li yılların başından bugüne Vladimir Putin döneminde oluşan milliyetçilik yaklaşımı tartışılacaktır. Sovyetler Birliği içerisinde, devlet politikalarının bir sonucu olarak, Ruslarla Sovyet devleti arasında bir derece özdeşleşme sağlanmıştı. Ruslar, Sovyetler Birliği'ndeki milletler arasında, devletle en çok özdeşleşen millettir. Perestroyka dönemindeki olaylar ve Sovyetler Birliği'nin yıkılışı Rus milli bilincinde önemli etkiler yapmıştır. Sovyetler Birliği'nin dağılışının ardından, Rusların çoğu kendilerini, o zaman yüksek oranda bürokratik, baskıcı ve sömürücü olarak gördükleri merkezden ve ekonomik olarak kendilerine yük olan cumhuriyetler olarak algıladıkları yeni bağımsız olmuş ülkelerden ayırsalar da, kendilerinin olarak gördükleri topraklardan ayrılmaları onlar için kolay olmamıştır. Bazı istisnalar dışında, Rus milliyetçilerinin geniş bir kesimi Sovyetler Birliği'nin bütünlüğüne, eski Sovyet topraklarının bütünlüğüne bağlı kalmışlardır. 1990'lar boyunca Yeltsin yönetimi, Rusya'da yaşayan tüm halkların, etnik kimlikleri ne olursa olsun, Rusya'ya ait oldukları fikrine dayanan bir millet inşa projesi geliştirmiştir. Yeltsin dönemi, Rusya Federasyonu'nun vatandaşlık esasına dayanan bir ulus devlet olarak inşa edilmesi dönemiydi. Yeltsin döneminde hâkim olan anlayış, Rusya Federasyonu merkezli, vatandaşlığa dayalı bir milliyetçilik anlayışı olmuştur. Putin döneminde ise özellikle son dönemde bilinçli bir şekilde vatandaşlığa dayanan *rossiiskii* kimliğiyle etnik *russkii* kimlikleri arasındaki sınırların bulanıklaştırıldığı görülmektedir. Rusya vatandaşlığı kimliği daha Ruslaştırılmış, Rusya vatandaşlığının temeli Rus diline, Rus kültürüne, değerlerine dayandırılmıştır. Aynı zamanda, Putin kendisini etnik Rus milliyetçiliğinden de uzaklaştırmıştır. Rus kimliği içerisinde kimin dâhil olduğu konusunda, kültür ve değerler; soydan ve genlerden daha önemli görülmüştür. *Russkii* kimliğinin sınırları, Kremlin tarafından desteklenen değer temelli Rus kimliğine katılmak isteyen diğer etnik grupların üyelerini de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Bu yaklaşım ayrıca sadece Rusya Federasyonu'nun resmi sınırlarıyla

\* Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, idil.kilavuz@medeniyet.edu.tr, Orcid: 000-0002-9226-0584

kısıtlanmış bir Rus kimliği anlayışına da sahip değildir. Aynı zamanda ayrı, kendine özgü benzersiz bir medeniyet olarak tanımlanan, Rus dünyasına (*ruskii mir*) da hitap etmek istemektedir. Bu şekilde Rusya Federasyonu'nun sınırlarının dışına taşan, komşu ülkelerdeki Rus ve Ruslaşmış gruplara da hitap edebilecek bir söylem geliştirilmektedir. Sovyetler Birliği dönemindeki etnik farklılıkların tanındığı ve güçlendirildiği bir sistemden, Yeltsin döneminin vatandaşlığa vurgu yapan milliyetçilik anlayışına, Putin döneminde ise, hem Rusya Federasyonu içerisinde hem de dışında bu söylemin hitap edebileceği grupları, sınırları geniş ve müphem biçimde tanımlanan etnik Rus kimliğine entegre olmaya çağıran bir anlayışa geçildiği görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Sovyetler Birliği, Rusya, Rus milliyetçiliği, Gorbaçov, Yeltsin, Putin

### Abstract

This study will first analyze developments in the last period of the Soviet Union, important to understand today's Russian nationalism, changes in Russian nationalism and Russian national consciousness during this period, and the reactions of Russian nationalists to the disintegration of the Soviet Union. Later, it will examine the understanding of Russianness in the Yeltsin period after the dissolution of the Soviet Union in Russia which became a nation-state for the first time in its history in this period. Then, this article will discuss the understanding of nationalism during the period of Vladimir Putin in the 2000s. In the Soviet Union, as a result of state policies, a degree of identification was established between the Russians and the Soviet state. The Russians, among the nations in the Soviet Union, were the nation most identified with the state. The events in the perestroika period and the collapse of the Soviet Union had important effects on Russian national consciousness. After the dissolution of the Soviet Union, although most Russians distinguished themselves from the Soviet center they saw as highly bureaucratic, oppressive and exploitative, and from the newly independent republics that they perceived as economical burdens; it was not easy for them to leave the lands they considered theirs. With some exceptions, a large number of Russian nationalists have adhered to the integrity of the Soviet Union and the integrity of the former Soviet territories. During the 1990s, the Yeltsin administration developed a nation-building project based on the idea that all peoples living in Russia, regardless of their ethnic identity, belong to citizenship-based Russianness. During the Yeltsin period the Russian Federation was built as a nation-state based on citizenship. The understanding that prevailed during the Yeltsin period was a nationalism based on the citizenship of the Russian Federation, other than ethnicity. During the Putin era, especially in the last period, the boundaries between the citizenship – based *rossiiskii* identity and ethnic based *ruskii* identity have been intentionally blurred. The Russian citizenship identity was Russianized, and the basis for Russian identity became the Russian language, Russian culture and values. At the same time, Putin also distanced himself from ethnic Russian nationalism. The culture and values were seen more important than the ancestry and genes to define who is included in the Russian identity. The borders of the *ruskii* identity were extended to include members of other ethnic groups who wanted to join the value-based Russian identity. This approach's Russian identity understanding is not limited with the official borders of the Russian Federation. This approach wants to include also the Russian world (*ruskii mir*), which is defined as a distinct, unique civilization. In this way, a discourse which extends beyond the borders of the Russian Federation and one that can appeal to Russian and Russified groups in neighboring countries was developed. This article will trace the changes from a system where ethnic differences were recognized and strengthened in the period of Soviet Union, to the nationalism understanding of Yeltsin period emphasizing citizenship. Then, in the period of Putin, we observe a transition to an understanding which extends the borders of Russianness to include all groups this discourse could appeal, who wanted to join this value-based Russian identity both within and outside the Russian Federation. In this approach all these groups were urged to be integrated into the broad and ambiguously defined ethnic Russian identity.

**Keywords:** Soviet Union, Russia, Russian Nationalism, Gorbachev, Yeltsin, Putin.

## GİRİŞ

Sovyetler Birliği'nin dağılması 20.yüzyılın en önemli olaylarından biridir. Dünya siyasi sistemindeki en önemli iki aktörden biri olan Sovyetler Birliği'nin yıkılışı dünya düzeninde birçok değişikliğe yol açmış, Soğuk Savaş döneminin sona ermesinin bütün dünyaya önemli etkileri olmakla beraber, Sovyetler Birliği'nin yıkılmasının en doğrudan etkileri doğaldır ki en çok eski SSCB topraklarında görülmüştür.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla Ruslar tarihlerinde ilk kez bir ulus-devlet içerisinde yaşamak durumunda kalmışlardır. Ruslar daha önce hiçbir zaman bir ulus-devlet yapısı içerisinde yaşamamışlardır ve bir ulus-devlet kurmak gibi bir çabaları da olmamıştır. Rusya Cumhuriyetinin bir ulus-devlet olarak kurulması, Rusların “milliyetçiliğinin derecesi”ni ve yeni devletle Rusların özdeşleşmesi meselesini önemli bir konu olarak ortaya çıkarmıştır. Yeni devletle Rusların özdeşleşmesi, bu yeni ülkenin iç istikrarı ve uluslararası ilişkileri açısından önemli görülmüştür.

Bugün Rusların çoğunun bilinci Sovyet yönetimi altında şekillenmiştir. Sovyet döneminde yetiştiler ve Sovyet döneminden bir hayat tarzı, dünya görüşü miras olarak aldılar. Onlardan sonra gelen nesli de Sovyet döneminde yetişen bu nesil yetiştirdi. Günümüzde Rusların millet anlayışlarını ve kendilerini nasıl tanımladıklarını anlamak için, Sovyet dönemindeki Rus halkının ve Rusların devletle olan ilişkilerinin analiz edilmesi gerekir. Sovyetler Birliği içerisinde, devlet politikalarının bir sonucu olarak, Ruslarla Sovyet devleti arasında bir derece özdeşleşme sağlanmıştı (Tunçer-Kılavuz, 2017). Kamuoyu yoklamalarına göre Ruslar, Sovyetler Birliği'ndeki milletler arasında, devletle en çok özdeşleşen milleti (Drobizheva, 1992, s.101). Perestroyka dönemindeki olaylar ve Sovyetler Birliği'nin yıkılışı Rus milli bilincinde önemli etkiler yapmıştır. Sovyetler Birliği'nin dağılışının ardından, Rusların çoğu kendilerini, o zaman yüksek oranda bürokratik, baskıcı ve sömürücü olarak gördükleri merkezden ve kendilerine ekonomik yük olarak algıladıkları yeni bağımsız ülkelerden ayırsalar da, kendilerinin olarak gördükleri topraklardan ayrılmaları onlar için kolay olmamıştır. Bazı istisnalar dışında, Rus milliyetçilerinin geniş bir kesimi Sovyetler Birliği'nin bütünlüğüne, eski Sovyet topraklarının bütünlüğüne bağlı kalmışlardır.

Yeni oluşan Rusya Federasyonu'nun uğraşmak zorunda olduğu birçok problemin merkezinde yeni devlette Rusların pozisyonunun ne olacağı meselesi bulunmaktaydı. Ülkede hâkim millet olan Rusların milliyetçiliği ve Rus olmayan halkların milliyetçiliği gündemdeki en önemli konulardı. Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından Rusya bir ulus devlet oldu, fakat yine de içerisinde birçok farklı etnik grubun yaşadığı federal bir ülkeydi. İdeolojik boşluğun yanı sıra, Rusya Cumhuriyeti'nde yaşayan Rus olmayan milletlerin ayrılıkçı ve özerklik talepleri, Sovyetler Birliği'nin Rusya dışındaki diğer cumhuriyetlerinde yaşayan Rusların durumu ve ülkedeki ekonomik zorluklar, Rus halkı ve yeni kurulan Rus devleti için endişe verici konulardı.

Sovyetler Birliğinin son dönemlerinde Boris Yeltsin'in Rusya Federasyonu'nun başına geçmesiyle Sovyet merkezine eleştirel bir yaklaşım ve bu doğrultuda politika benimsenmiş, RSFSC'nin (Rusya Sosyalist Federatif Sovyet Cumhuriyeti) ve Rusların merkeze verdikleri desteği çekmesi,

Sovyet devletinin birliğine, Rus olmayan cumhuriyetlerdeki ayrılıkçı duygulardan daha ölümcül bir darbe vurmuştur.

Bu çalışmada ilk olarak, bugünkü Rus milliyetçiliğini anlamak açısından önem arz eden, Sovyetler Birliği'nin son dönemlerinde yaşanan gelişmeler, Rus milliyetçiliğinde ve Rus milli bilincinde meydana gelen değişiklikler, Rus milliyetçilerinin Sovyetler Birliği'nin dağılmasına verdikleri reaksiyon açıklanacak, ardından Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra ortaya çıkan, bir ulus-devlet olarak Rusya Federasyonu için Yeltsin döneminin Rusluk anlayışı analiz edildikten sonra, 2000'li yılların başından bugüne Vladimir Putin döneminde oluşan milliyetçilik yaklaşımı tartışılacaktır.

## **PERESTROYKA DÖNEMİNİN RUS MİLLİ BİLİNCİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Sovyetler Birliği'nin son lideri olan Mihail Gorbaçov'un dönemini, yürürlüğe koymak istediği reformlar nedeniyle, onun destekçileri ve karşıtı olan muhafazakârlar arasındaki güç mücadelesi belirlemiştir. Gorbaçov, reformlarını uygulayabilmek için kendi politikalarını destekleyecek müttefiklerini oluşturmak durumundaydı. Yönetiminin ilk yıllarında Gorbaçov Rus milliyetçilerini de destekçisi haline getirmeye çalışmıştır. Fakat Rus milliyetçilerinin düşünceleri ve Gorbaçov reformları arasındaki farklılıklar nedeniyle, Gorbaçov'un Rus milliyetçileriyle işbirliği planları bazı istisnalar dışında gerçekleşmemiş, Rus milliyetçilerinin çoğu Gorbaçov'un reformlarına karşı çıkmışlardır. Gorbaçov ve reformlarına karşı neo-Stalinistler, Milli Bolşevikler ve muhafazakâr Rus milliyetçilerinden oluşan bir koalisyon oluşmuştur. Perestroyka döneminde Rus milliyetçilerinin tüm kesimlerinin ana amacı Sovyetler Birliği topraklarının bütünlüğünün korunmasıydı.

Sovyet sistemi üzerinde önemli etkiler yapmak için çok kısa süren Yuri Andropov ve Konstantin Çernenko dönemlerinden sonra, Mihail Gorbaçov 1985 yılının Mart ayında Komünist Parti Genel Sekreteri oldu. Yeni Genel Sekreterin ilk konuşmalarından başlayarak, sistemi yeniden canlandırmak için yeni reformlar düşündüğü görülmekteydi.

Gorbaçov, glasnost ve perestroyka politikalarını başlattığında bu politikaların Komünist Partiyi, sosyalist idealleri ve onlara kamuoyunda verilen desteği güçlendireceğini düşünüyordu. Fakat tam tersi oldu. Marksist-Leninist ideoloji ve Komünist Parti gözden düştü ve birçok komünist olmayan parti kuruldu. Gorbaçov'un perestroyka ve glasnost politikaları Sovyet sisteminin ideolojik ve örgütsel temellerinin yıkılmasına yol açtı.

Sovyet yönetimi, Sovyet dönemi boyunca Rusların aklında, Rusya/SSCB özdeşliğini yaratmakta başarılı olmuştur. Örneğin, 1970'lerin sonunda ve 1980'lerin başında "anavatan" olarak nereyi gördükleri sorusuna cevaben Gürcülerin ve Özbeklerin % 80'i ve biraz daha az oranda da SSCB'deki diğer Rus olmayan milletler kendi cumhuriyetlerini anavatan olarak gördüklerini belirtmişlerdi. Fakat % 70 ve üzerinde oranlarda Ruslar, hangi cumhuriyetlerde yaşadıklarından bağımsız olarak

– RSFSC’de ya da diğer cumhuriyetlerde-, anavatanları olarak SSCB’yi gördüklerini söylemişlerdir (Drobizheva, 1992, s.101).

Ayrıca Sovyet döneminde birçok Rus, bir Sovyet halkı yaratmak amacıyla Sovyet hükümeti tarafından Rusya dışındaki cumhuriyetlere yerleşmeye teşvik edilmiştir. Sovyetler Birliği’nin son dönemlerinde Rusya dışındaki cumhuriyetlerde yaşayan Rusların sayısı 25 milyonu bulmuştu. Bu Ruslar arasında SSCB ile özdeşleşme daha da yüksekti. Diğer milletlerle karşılaştırıldığında genel olarak Ruslar arasında Sovyet devletiyle özdeşleşme çok daha güçlüydü. Vladimir Balakhanov’a göre “Ruslar arasında emperyal içgüdü muazzam güçlüdür ve biz halen, Brest’den Vladivostok’a uzanan imparatorluğumuzdan başka bir varoluş şekli hayal edemiyoruz” (Zaslavsky, 1992, s.83). Balakhanov ayrıca Rusların çoğunun yüzyıllar boyunca etnik ayrımcılığa uğrama gibi bir deneyimi olmadığını ve Rusların milli kimliğinin devlet temelli olduğunu ifade etmiştir.

1970’in sonlarından itibaren Ruslar ve diğer milletler arasındaki ilişkilerde bazı değişiklikler meydana gelmeye başlamıştı. Brejnev döneminden itibaren Rus olmayan halklar Ruslarla aynı eğitim seviyelerine gelmeye başladılar. Giderek daha fazla sayıda millet Ruslarla sosyal, kültürel ve ekonomik olarak eşit hale geldikçe, yeni talepler ileri sürmeye başlamıştır. Ayrıca Brejnev’in “kadrolara güven” politikası cumhuriyetlerdeki yöneticileri daha özerk kılmış ve bu nedenle cumhuriyetlerde kendi patronaj ağlarını yaratabilmelerine yol açmıştı. Genişleyen eğitilmiş kesim yereldeki yöneticilere cumhuriyetlerdeki idari ve uzman pozisyonları için baskı yapıyordu. Ayrıca bu milletler içerisinde milliyetçi eğilimlere sahip geniş bir aydın kesimi oluşmuştu. Cumhuriyetler, Rusçadansa kendi dillerinin cumhuriyetin resmi dili olmasını; eğitimde ve iş yerlerinde bu dilin konuşulmasını talep etmeye başladılar (Hutchinson, 1994, s.112-114).

Kötüye giden ekonomik durum, hem cumhuriyetler düzeyinde ekonomik politikalar konusunda, hem de bireysel düzeyde iş konusundaki rekabette, meseleleri daha ağır hale getiriyordu. Bu da etnik tansiyonun artmasına neden oldu. Moskova’ya karşı yönelen bütün hoşnutsuzluklar, diğer milletlerin merkezle özdeşleştirdiği Ruslara karşı duygular haline geliyordu. Bütün bu etkilerin bir neticesi olarak Ruslar eski statülerini kaybetmekten korkarak reaksiyon vermeye başladılar.

Perestroyka dönemindeki olaylar Rus milli bilincinin güçlenmesine katkıda bulunmuştur. 1988 yılı boyunca Baltık ve Kafkasya cumhuriyetlerinde milliyetçi ayaklanmalar baş göstermiş, Baltık cumhuriyetlerinde, Gürcistan, Moldova, Azerbaycan ve Ukrayna’da ayrılıkçı amaçları olan milliyetçi halk cepheleri kurulmuştur. Bu cumhuriyetlerdeki olaylar sadece bu cumhuriyetlerde yaşayan Rusların değil, RSFSC’de yaşayan Ruslar üzerinde de etkili olmuştur. Ayrıca RSFSC içerisindeki özerk birimlerin, Sovyetler Birliği cumhuriyeti statüsü alma talepleri vardı. Bu olaylara reaksiyon olarak Rus milliyetçisi söylemler ve hareketler güçlenmiştir (Drobizheva, 1992, s.102).

1980’lerin sonundaki sosyolojik araştırmalar, Rusların Sovyetler Birliği’ndeki diğer milletlere karşı tavırlarının giderek olumsuz bir hal aldığı göstermektedir. 1970’lerde yapılan etno-sosyolojik çalışmalarla karşılaştırıldığında, 1980’lerin sonunda etnik önyargılara sahip Rusların oranının 1,5-2 kattan daha fazla arttığı görülmektedir (Drobizheva, 1992, s.110).

Cumhuriyetlerde ayrılıkçı duyguların yoğunlaşmasının bir neticesi olarak, bu cumhuriyetlerde yaşayan Ruslar, kendi toprakları olarak gördükleri yerlerde “yabancı”, “işgalci” olarak algılandıklarını hissetmeye başladılar. Onların bakış açısından bu gerçek bir şoktu. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak Ruslar yaşadıkları cumhuriyetlerde “uluslararası cephe” veya “uluslararası hareket” adını verdikleri cepheler ve hareketler kurdular. İlk “uluslararası hareket”(interdvizhenie) 1988 yılı ortasında Estonya’da kurulmuş, ama hareket ilk kuruluş kongresini 1989’un Mart ayında yapmıştır. Bu kongrede, Estonya parlamentosunun Kasım 1988’de aldığı, cumhuriyetin kurumlarının kendi topraklarında en üst iktidara sahip olduğunu, kural ve yasalarının cumhuriyet topraklarında Sovyet yasalarından üstün olduğunu ifade eden egemenlik kararı sert bir şekilde eleştirilmiştir. Kongre katılımcıları, kuzeydoğu Estonya’da, başkentinin Tallinn olduğu –ki bu Estonya Cumhuriyeti’nin başkentiydi – bir Rus özerk bölgesinin kurulmasını teklif ettiler. Ayrıca Sovyet savcılığına gönderilen bir dilekçeyle, Estonya başkanı ve başbakanına, Estonya’nın daha önceki bağımsızlık yıldönümü kutlamaları sırasında, SSCB bayrağı yerine Estonya’nın tarihi bayrağının çekilmesi karşısında ne tür işlemler yapıldığı soruldu. Estonya uluslararası hareketindeki katılımcılardan biri olan Evgenii Kogan bakış açılarını şu sözlerle ifade ediyordu:

“Estonya toprağı mı? Toplam 1,5 milyon nüfus içerisindeki 660.000 Rus’u ne yapalım? 1917’den önce Estonya Rus toprağıydı, bir Rus bölgesiydi ve Rus halkı burada evlerinde yaşar gibi yaşadılar.”

Sovyet halkı kavramı hakkında ise şunları söylüyordu:

“Sovyet halkı diye bir kavram olmadığını iddia eden bir takım sesler duyuluyor. Fakat böyle bir halkın olduğunu kanıtlamak için istediğiniz kadar çok kanıt gösterebilirim.”<sup>1</sup>

Letonya’da da Letonya Uluslararası Cephesi adıyla benzer bir örgüt kuruldu. Liderlerinden biri tarafından ifade edildiği şekliyle, Letonya Uluslararası Cephesi, Sovyetler Birliği Komünist partisinin toplumdaki öncü rolünü kabul ediyor ve enternasyonalizm ve SSCB’nin bölünmez federasyonunun savunulmasını amaçlıyordu. Aynı şekilde Moldova’da Birlik (*Edinstvo*) Uluslararası Hareketi kuruldu. Onun da amacı Moldova’da Rusça konuşulan bölgeler için tam bağımsızlık kazanmaktı (Dunlop, 1995, s.139)

Bu örgütlerin kurulmasının arkasında yatan hissiyat, Rusların Rus olmayanlar tarafından sömürüldüğü, Rus olmayanların bu cumhuriyetlerde Ruslardan daha iyi şartlarda yaşadıkları duygusuydu. Ruslar, yıllardan beri, Sovyet hükümetinin, Rusların ülkenin inşa edilmesinde oynadığı rol ve diğer milletlerin gelişmesine yaptığı katkılar konusundaki öğretisinin etkisi altındaydı. Şimdi diğer milletlerin Ruslara karşı bu kadar “nankör” olduklarını gördükleri için öfkeliydiler (Zaslavsky, 1992, s.84).

Bu noktada RSFSC’de yaşayan Ruslarla Rusya dışındaki cumhuriyetlerde yaşayan Rusların anlayışları arasında bir fark olduğu söylenebilir. Bütün Ruslar, SSCB’nin yıkılması olasılığı karşısında “imparatorluk koruyucu-empire saving” ve “millet-inşa edici-nation – building” seçenekleri

1 Sovetskaya Rossiya, 14 Kasım 1989, aktaran John Dunlop, *The Rise of Russia and Fall of the Soviet Empire*, Princeton: Princeton University Press, 1995, s.138.



arasında bir tercih yapmak durumunda kalmışlardır.<sup>2</sup> Çoğunlukla, diğer cumhuriyetlerde yaşayan Ruslar, bu cumhuriyetlerdeki ayrılıkçı talepleri kendi varlıklarına bir tehdit olarak gördüler. Bu nedenle “imparatorluğu koruyucu” tercihe daha yakındılar. Özellikle uluslararası hareketler ve cepheleler, Marksist-Leninist ideolojiyi ve Sovyet halkı kavramını yaşadıkları cumhuriyetleri SSCB içerisinde tutabilmenin yegâne aracı olarak gördüler. Fakat RSFSC’de yaşayan Rusların çoğu için bu kavramlar önemini kaybediyordu.

Özellikle RSFSC’de yaşayan ve Sovyetler Birliği’nin dağılmasının önüne geçmek isteyen neo-Stalinistler, Rusya dışında yaşayan Rusların bu eğilimini RSFSC’de yaşayan Rusları etkilemek için kullanmak istemişlerdir. RSFSC’deki Rusları etkilemek için, Rus olmayan cumhuriyetlerdeki olayları, kontrol ettikleri basın organlarında yayınladılar. Bu hareketlerin ve cephelelerin kuruluşu kendiliğinden olmuştur, ancak bu örgütlenmeler neo – Stalinistler, Milli Bolşevikler ve muhafazakâr Rus milliyetçileri tarafından desteklenmişlerdir. KGB, ordu ve askeri-endüstriyel blok içerisindeki muhafazakâr unsurlar tarafından da bu örgütlere büyük destek verilmiştir (Dunlop, 1995, s.136).

Fakat bu muhafazakâr koalisyonun, diğer cumhuriyetlerdeki Rusların durumlarını yazarak RSFSC’deki Rusları etkileme çabaları bekledikleri etkiyi yaratamamıştır. Örneğin 1990 yılının ortasında Sovyet hükümeti güney Rusya’daki 9000 yedek askeri Azerbaycan’a göndermek için çağırdığında (bunların çoğunluğu etnik Rustu), bu çağrıya karşı güney Rusya şehirlerinde birçok protesto yapılmıştır. Protestolarda şu tür posterler taşınmıştır: “Başka bir Afganistan’a hayır”, “Babaları eve geri getirin”, “Rusya jandarma değildir”, “Ermenistan ve Azerbaycan, kendinize BM’den askeri birlik satın alın” (Dunlop, 1995, s.141). Bu protestolar sonucunda çağrı iptal edilmiştir. RSFSC’deki Ruslar, en azından Kafkasya ve belki kalabalık bir Rus nüfusun yaşadığı Kazakistan ayrı tutulmak üzere, Orta Asya cumhuriyetlerinin ayrılmasını kabul etmeye yatkındılar.

## GORBAÇOV DÖNEMİNDE RUS MİLLİYETÇİLİĞİNİN ANA EĞİLİMLERİ

Gorbaçov’un Rus milliyetçileri ile ilişkisi, reformlarına karşı olan güçlerle mücadelesinde, perestroyka politikalarına siyasal yelpazenin mümkün olan en geniş kesimlerinden destek bulabilmek amacıyla uyguladığı “taban genişletme” (base broadening) stratejisi tarafından şekillendirilmiştir.<sup>3</sup> Gorbaçov’un, reformlarını uygulayabilmek ve perestroyka için destek kazanmak amacıyla, kendisini destekleyecek müttefiklere büyük ihtiyacı vardı. Fakat Gorbaçov’un Rus milliyetçilerine tavizler vererek destek tabanını genişletme çabaları amaçlanan sonuçları doğurmamıştır. Rus milliyetçilerinin çoğunun düşünceleri ile Gorbaçov’un uygulamak istediği reformlar arasında çok fazla fark mevcuttu. Gorbaçov döneminde Rus milliyetçileri arasındaki ana eğilimler; muhafazakâr Rus milliyetçileri, Milli Bolşevikler ve liberal Rus milliyetçileri idi.

2 Bu kavramlar için bkz. Roman Szporluk, “Dilemmas of Russian nationalism”, Rachel Denber (der.) The Soviet Nationality Reader, Boulder CO: Westview Press, 1992.

3 Bu kavram John Dunlop’a aittir. Bakınız: John Dunlop, The Rise of Russia and Fall of the Soviet Empire, Princeton: Princeton University Press, 1995.

### Milli Bolşevikler

Yazar ve SSCB Yazarlar Birliği üyesi Yuri Bondarev, Kültür Vakfı Başkanı Petr Proskurin, *Moskva* dergisinin editörü Mihail Alekseyev, yazar Aleksandr Prokhanov ve *Molodaya Gvardiya*'nın editörü Anatoli İvanov bu dönemdeki Milli Bolşeviklerin temsilcileriydiler. Neo-Stalinistlerle karşılaştırıldığında komünizme karşı göreceli olarak kayıtsızdılar, fakat Marksizm-Leninizmin dilini de kullanıyorlardı. Sovyetler Birliği'nin Marksizm-Leninizm'e tutunarak korunabileceğine inanıyorlardı. Batı karşıtıydılar ve SSCB'nin askeri süper güç statüsünü korumak istiyorlardı. Parti hiyerarşisinde, orduda, KGB'de ve askeri-endüstriyel blok içerisinde güçlü şekilde temsil ediliyorlardı. RSFSC Yazarlar Birliğinin haftalık yayın organı *Literaturnaya Rossiya* gazetesi Milli Bolşevik yaklaşımların duyurulması için bir platform olarak hizmet görmekteydi. Ayrıca muhafazakâr Rus milliyetçileri de bu gazetede yazıyorlardı (Dunlop, 1995, s.129).

### Muhafazakâr Milliyetçiler

Muhafazakâr Rus milliyetçilerinin temsilcileri çoğunlukla Valentin Rasputin ve Vasili Belov gibi 1970'lerin kırsal nesir yazarları, İgor Şafareviç ve eleştirmen Vadim Kozhinov gibi muhalif milliyetçilerdi. Bu grubun, Bolşevik devrimi, Lenin ve Marksist-Leninist ideoloji hakkında olumsuz düşünceleri vardı, devrim öncesi Rusya'ya, onun ahlakına ve kültürüne ve Rus Ortodoks Kilisesi'ne değer veriyorlardı.<sup>4</sup>

Muhafazakâr Rus milliyetçileri perestroyka döneminin Batılılaşma eğilimlerini Rusya için çok tehlikeli görüyorlardı. Batı değerlerine ve kültürüne karşı hoşnutsuzlukları, onları Milli Bolşeviklere ve Neo-Stalinistlere yaklaştırmıştır. *Nash Sovremennik* ve *Moskva*, muhafazakâr milliyetçilerin düşüncelerini seslendirdikleri dergilerdi (Dunlop, 1990, s.27).

### Liberal Milliyetçiler

Liberal Rus milliyetçilerinin en önemli ismi, akademisyen Dimitri Likhachev idi. Diğerleri, Sergey Zaligin, Elem Klimov ve yazar Boris Mozhaev idi. "Milliyetçi" demek yerine kendilerini "vatansever" olarak tanımlamayı tercih ediyorlardı. Likhachev her zaman vatanseverlik ve milliyetçilik arasında bir ayrım yapmıştır. Ona göre, vatanseverlik birinin kendi ülkesini sevmesi demekti, milliyetçilik ise diğer ülkelerden nefret etmek anlamına geliyordu (Laqueur, 1993, s.91). Kendisi inançlı bir Ortodokstu. Ona göre, Ortodoksluk evrensel bir dindi. Ortodokslukla milliyetçiliğin uyumsuz olduğunu kanıtlamaya çalıştı. Bir korumacı ve ekolojistti. Nikolay Karamzin'in *Rusya Tarihi* adlı eserinin basılmasını destekledi. Sergey Zaligin tarafından yönetilen *Noviy Mir* dergisi liberal Rus milliyetçilerinin bir forumu haline gelmişti. Liberal Rus milliyetçileri Gorbaçov'u ve perestroyka reformlarını desteklemişlerdir. Ayrıca liberal milliyetçiler, muhafazakâr milliyetçilerle neo-Stalinistler arasındaki yeni ittifakı da hoşnutsuzlukla karşılamıştır. Liberal

4 Kırsal kesim yazarları ile ilgili olarak daha ayrıntılı bilgi için bakınız: İdil Tunçer Kılavuz, "Sovyetler Birliği'nde Rus Milliyetçiliği ve Rus Milli Kimliğinin Gelişimi", Siyasal: Journal of Political Sciences, cilt 26 s. 2, 2017, ss. 79-110.

Rus milliyetçileri Gorbaçov ve perestroyka karşısında Rus muhafazakâr koalisyonu ile işbirliğine gitmemişlerdir (Dunlop, 1990, s.24).

1987 yılının başında neo-Stalinistler, Milli Bolşevikler ve muhafazakâr Rus milliyetçileri; Gorbaçov'un reformlarını destekleyen neo-Leninistler, çeşitli Batı tarzı liberaller ve liberal Rus milliyetçilerinden oluşan koalisyon karşısında birleştiler. Onları ayıran temel farklılıklar düşünüldüğünde, neo-Stalinistlerin, Milli Bolşeviklerin ve muhafazakâr Rus milliyetçilerinin aralarında bir koalisyon oluşturmaları ilginçti. Bu üç grubu bir araya getiren neden, esas olarak hepsinin Gorbaçov reformlarına muhalif olmalarıydı. Perestroykanın içerisinde barındırdığı Batılılaşma eğilimleri, Gorbaçov'un destekçileri arasında Batılı olan şeylere karşı duyulan sempati, pazar ekonomisi fikri, Batı kitle kültürünün ve rock müziğinin ülkeye nüfuz edişi muhafazakârları endişelendiriyordu. Bu nedenle, Batı karşıtı neo-Stalinistleri Gorbaçov taraftarlarına tercih ettiler.

Rus muhafazakâr milliyetçileri, Marksizm-Leninizme kesinlikle karşıydılar. Lenin'den hoşlanmazlardı, onlara göre Lenin, Rus halkına ve kültürüne karşı işlediği birçok kabahatinden dolayı suçluydu. Stalin'i Lenine göre daha olumlu değerlendiriyorlardı. Onlara göre Stalin Rusya'yı büyük bir güç yapmış ve birçok eski Rus geleneğini canlandırmıştı.<sup>5</sup> Rus muhafazakâr milliyetçileri, komünist yapının ortadan kalkmasını istediler, ama eski yapıların yerini en sevmedikleri, liberal, Batılılaşmış, kapitalist düzenin almasını istemediler (Laqueur, 1993, s.161).

Ayrıca muhafazakâr milliyetçilerin, neo-Stalinistlerin ve Milli Bolşeviklerin kafasındaki 'Rusya', SSCB'nin mevcut sınırları ile örtüşmekteydi. Milli Bolşevikler ve neo – Stalinistler, Marksizm-Leninizmi devletin varolan sınırlarını koruyacak tek "tutkal" olarak görüyorlardı. Muhafazakâr milliyetçiler Marksist-Leninist ideolojinin terkedilmesi gerektiğini düşünmelerine rağmen, Milli Bolşevikler ve neo-Stalinistlerle devletin toprak bütünlüğünün korunması konusunda aynı fikirdeydiler. İdeolojik farklılıklara rağmen tamamı "imparatorluk koruyucusu – empire savers" idiler.

Muhafazakârların ana amacı, SSCB'nin bütünlüğünü korumaktı. Diğer amaçları da RSFSC'yi ve Rusların SSCB içerisindeki statülerini güçlendirmektir. Ancak, çok yakın bir gelecekte SSCB'nin bütünlüğünün zayıflatılmasına hizmet edecek olan en önemli unsurlardan biri, RSFSC'nin kendisini SSCB karşısında güçlendirme çabaları olacaktır. Fakat o anda bunu öngörememişlerdi.

Muhafazakâr koalisyon, adaylarının Mart 1990 seçimlerinde RSFSC Halk Temsilcileri Kongresine seçilebilmeleri için yoğun çabalara girişmiştir. Neo-Stalinistler, Milli Bolşevikler ve muhafazakâr Rus milliyetçilerinden oluşan bir şemsiye örgüt olan Rus Halk-Vatansever Hareketler Bloğu oluşturuldu. Fakat seçim sonuçları muhafazakâr koalisyon için büyük bir hayal kırıklığı olmuştur. *Nash Sovremennik*'in baş editörü Stanislav Kunyayev, *Literaturnaya Rossiya*'nın baş editörü Ernest Safonov ve Ilya Glazunov gibi tanınmış isimler de dâhil olmak üzere listedeki hiçbir isim seçimleri kazanamamıştır. Sonuçlar, RSFSC'deki seçmenlerin, varolan sistemin devamını destekleyen adalara prim vermediğini göstermişti. Bu nedenle, muhafazakâr koalisyonun bazı

5 Rus milliyetçilerinin Stalin hakkındaki görüşleri için bakınız John Dunlop, *The Faces of Contemporary Russian Nationalism*, Princeton: Princeton University Press, 2014. s.12, 17.

üyeleri, SSCB'nin bütünlüğünü korumak için yeni alternatifler aramaya başladılar. Bunlar yeni Rus sağını oluşturdular (Dunlop, 1995, s.142-143).

### Rus Yeni Sağı

Rus yazınında, "Rus Yeni Sağı"na ilk referanslar, 1990 yılında görülmeye başlanmıştır. Aleksander Prokhanov, Sergey Kurginyan ve Aleksander Dugin bu terimi kullananlar arasındaydılar. İdeolojileri Fransız Nouvelle Droite'dan etkilenmişti. Yeni sağcılara göre, otoriter bir yönetim, güçlü ve merkezi bir devlet teşkilatı, güçlü güvenlik kuvvetleri, ülkenin hayatta kalması için zorunlu idi. Güçlü, otoriter devlet taraftarıydılar. Marksizm-Leninizm ve "eski" Rus milliyetçiliğinin yerini alacak yeni fikirler geliştirmeye çalışıyorlardı. Rus Ortodoks Kilisesini bir müttefik olarak görmüyorlardı ama kilisenin rolünü de reddetmiyorlardı. Yeni Rus sağcıları aynı zamanda Avrasyacıydılar, Rusya'nın Asya'daki misyonuna inanıyorlardı.

O yıllar ayrıca Rus milliyetçi ideolojisinde Avrasya ideolojisinin yeniden doğuşunun yaşandığı bir dönemdi. Eduard Volodin'in makalelerinde Rusya'nın bir Avrasya ülkesi olduğuna vurgu yapılmaktaydı. Avrasyacılık ideolojisi başlangıçta bir grup genç göçmen Rus entelektüel tarafından oluşturulmuştu. Prag'da 1922 yılında *Iskhod k Vostoku* (Doğu'ya Göç) başlıklı bir kitap basmışlardı. Düşünceleri şu fikre dayanmaktaydı: Batı kültürü Rusya için geçmişte önemli olmasına rağmen, Rusya'nın geleceği doğuydu. Bu grup, Rusya'nın Asya'daki misyonuna inanıyordu. Rusya, Batı'dan birçok bakımdan farklıydı, Batı kurumlarını taklit etmemeli, fakat olumlu bir rol oynayabileceği Asya'ya dönmeliydi (Laqueur, 1993, s.174). Bu yaklaşım, 1990'larda bazı Rus milliyetçileri tarafından, Müslüman halkların Birlikten ayrılma tehlikesinin etkisi altında ve SSCB'nin dağılmasını önlemenin bir yolu olarak yeniden canlandırılmıştı.

Vladimir Jirinovski'nin SSCB'deki Yeni Sağcıların siyaseten en başarılısı olduğu söylenebilir. Jirinovski, Mart 1990'da Sovyetler Birliği Liberal Demokratik Partisi'ni kurmuş, Haziran 1991'deki başkanlık seçimlerinde de başkan adayı olmuştur. Bu tarihten başlayarak kamuoyunun dikkatini çekmeye başladı. Kampanyasını "imparatorluğu kurtarmak" programı üzerine yapılandırıldı. Rus halkına *ruskii* olarak seslendi. Rusçada *rossiiski* ve *ruskii* arasında fark vardır. *Russkii*, sadece etnik Ruslar anlamına gelirken, *rossiiskii*, Rusya cumhuriyetinde yaşayan tüm insanları kapsar.

Jirinovski'ye göre:

"Bugün Ruslar (SSCB'deki) en çok hakaret edilen, aşağılanmış ve istismar edilen millettir ... 150 milyon Rus diz çökmeye devam ettikçe, hiçbir şey başaramayız. Benim için, Rus meselesi merkezi bir sorundur. Rusları ve Rus dilini SSCB'nin bütün topraklarında savunacağım ... Millî-bölgesel birimlerin reddini savunuyoruz. Eski zamanlarda Rusya'da varolan, *gubernia* ya da *oblast* sistemine geri dönmek zorundayız." (Dunlop, 1995, s.156)

Jirinovski başkanlık seçimlerinde sürpriz bir şekilde oyların % 7.8'ini aldı. Ruslara mesajı "imparatorluğu geri almak ve azınlıklara hadlerini bildirmek" idi. Onun fikirleri yaklaşık olarak

8 milyon insana hitabetti ve seçimlerde Yeltsin ve eski Sovyet Bakanlar Kurulu Başkanı Nikolay Rjgov'un ardından üçüncü oldu (Dunlop, 1993, s.69).

## **“RUS ÖZERKLİĞİ”NİN SAVUNUCULARI OLARAK YELTSİN VE RUS LİBERAL DEMOKRATLARI**

Sovyetler Birliği'nde, Rus liberal demokrat entelektüeller genel olarak Rus halkının özel milli çıkarlarını ihmal etmişlerdir. Rusya'daki demokratik hareket, milliyetçi bir karakterden ziyade kozmopolit bir karaktere sahipti. Fakat 1989 sonundan ve 1990'un başından başlayarak, Rus demokratik hareketi özel olarak sadece Rusların çıkarlarıyla ilgilenmeye başlamıştır. Bu durumun bazı nedenleri vardır. İlk olarak, bu dönemde, milli fikir, ülkedeki hâkim toplumsal olgu haline almıştı. İkinci olarak, liberal demokratik entelektüeller, ülkede demokratik reformlar başlatabilmek için Rus kamuoyunun geniş şekilde harekete geçirilmesinin gerektiğini görmüşlerdi. Perestroyka döneminde Rus milli bilincinin güçlenmesiyle beraber, Rus demokratik hareketinin Ruslara hitap edebilmesi için Rus milliyetçisi fikirleri de kullanması gerektiği fikrine vardılar. Ayrıca, pazar ekonomisine geçmenin SSCB gibi bir ülkede (farklı cumhuriyetlerin, siyasal, tarihi ve ekonomik durumlarındaki farklılıklar düşünüldüğünde, bu cumhuriyetler aynı anda pazar ekonomisine geçemeyeceklerine göre) mümkün olmadığına karar verdiler. Bu nedenle, amaçlarını gerçekleştirebilmek için bütün Sovyetler Birliği'ndense dikkatlerini Rusya'ya çevirdiler (Zaslavsky, 1992, s.86-87). Bu yaklaşım, merkez ve muhafazakâr koalisyona karşı mücadelelerinde, liberal demokratik aydınların ve bu grubun 1989 yılının ortasından başlayarak desteklemeye karar verdiği Boris Yeltsin gibi politikacıların yaklaşımıydı. Mayıs 1990'da Rusya Yüksek Sovyeti'nin Başkanı olduktan sonra Yeltsin'in dediği gibi, demokratlar, Rusya Cumhuriyeti'nin ekonomik ve siyasal egemenliğini, özel olarak sadece Rusya'ya ait kurumların olması gerektiğini, Rusya'nın iç ve dış politikalarına sadece Rusya Cumhuriyeti'nin karar vermesinin gerektiğini, ayrı bir Rus televizyonunun, radyosunun ve basın organlarının olması gerektiğini savunuyorlardı. Bütün bu meseleler Rus milliyetçileri tarafından da savunuluyordu. Yeltsin ayrıca diğer cumhuriyetlerde yaşayan Rusların çıkarlarını da savunmuştur. Diğer cumhuriyetlerde yaşayan Rusların haklarını, Rusya Cumhuriyeti ile diğer cumhuriyetler arasında imzalanan anlaşmalarla koruma altına almaya çalıştı. Fakat Yeltsin Ruslardan bahsederken her zaman *rossiiskii* ifadesini kullanmaya dikkat etmiştir (Dunlop, 1995, s.55).

RSFSC Kongresi'nin başkanı olduktan sonra yaptığı konuşmada Yeltsin: “Rusya her bakımdan bağımsız olacaktır, Rus yasaları Birlik yasalarının üzerinde olacaktır” dedi (Dunlop, 1995, s.26). Ayrıca Rusya'nın Baltık cumhuriyetleriyle anlaşmalar imzalayacağını söyledi. Yeltsin'in SSCB'nin geleceği ile ilgili düşüncesi, SSCB'nin kendi kendini yöneten cumhuriyetlerin gönüllü bir konfederasyonu olması gerektiği yönündeydi.

Yeltsin Kongre başkanı olarak seçildikten iki hafta sonra amaçlarını birer birer gerçekleştirmeye başladı. Haziran 1990'da Kongre RSFSC'nin egemenliğini ilan etti. 1990 yılı içerisinde Rusya yasalarının SSCB kanunlarının üzerinde olduğu kabul edildi. Yeltsin, diğer cumhuriyetlerin

egemenlik ilanlarını da destekledi. Baltık cumhuriyetleri ve Ukrayna ile birbirlerinin egemenliklerini ve SSCB içerisindeki cumhuriyetlerin varolan sınırlarını tanıyan ikili anlaşmalar imzaladı. Yine 1990 yılı içinde Rusya kendi Bilimler Akademisi'ne, kendi sendika örgütlenmelerine, kendi KGB, MVD'sine (İçişleri Bakanlığı), Savunma ve Devlet Güvenlik Komitesine, kendi TV kanalına ve radyo istasyonuna ve Rusya Cumhuriyeti tarafından resmi olarak basılan bir gazeteye sahip oldu. Ayrıca RSFSC Dış İşleri Bakanlığı aktif hale getirildi (Dunlop, 1993, s.50).

Yeltsin, konuşmalarında Rusların kafasında, Rusya ile SSCB arasında bir ikilik yaratmaya çalıştı. Örneğin 18 Ağustos'ta Kemerovo *oblast*ında dedi ki:

“Bu şekilde yaşayamazsınız! Rusya'nın egemenliğini ilan ettik, bütün Birlik bürokrasisini, üst düzey Birlik liderliğini, altı Birlik bakanı hariç bütün bakanları reddettik. Onlara ihtiyacımız yok ve onları beslemeyi düşünmüyoruz. Bugün elli milyar ruble Rusya'dan çıkıyor ve nereye gittiğini bilmiyoruz. Bugün on milyarlarca ruble Rusya'dan çıkıyor ve nerede olduğunu bilmiyoruz.” (Dunlop, 1995, s.50)

Yeltsin'in Haziran 1991'de RSFSC'nin başı olarak seçilmesi, Rusların RSFSR'yi ayrı bir siyasal ve ekonomik varlık, SSCB'nden ayrı ve ona karşı bir unsur olarak görmeye başlamalarına yol açtı (Dunlop, 1993, s.52).

## **SOLJENİTSİN VE “RUSYA'NIN YENİDEN İNŞASI”**

RSFSC'nin egemenliğinin ilan edilmesinden üç ay sonra, 18 Eylül 1990'da, iki gazete, *Komsomolskaya Pravda* ve *Literaturnaya Gazeta*, 25 milyonun üzerinde bir tirajla, en ünlü Rus yazar ve milliyetçilerinden Aleksandr Soljenitsin'in *Rusya'nın Yeniden İnşası* adlı broşürünü bastı. Bu broşürde Soljenitsin, SSCB'nin tek bir devlet olarak geleceğinin olamayacağını öne sürüyordu. Soljenitsin'e göre, Ruslar'ın “kararlı bir şekilde, her şeyden önce bizi, kendimizi yok eden bir imparatorluk ile halkımızın ruhsal ve bedensel kurtuluşu arasında” seçim yapması gerekiyordu (Solzhenitsyn, 1991a, s.18). Rusya'nın, gücünü baltalayan ve gerçekte onu öldüren bir imparatorluğu dağıtmak konusunda inisiyatifi eline alması gerektiğine inanıyordu. “On yıllardır Rusya'nın kanını, canını cumhuriyetlere verdiği doğrudur, o zaman, çevreden ayrılmamız ekonomik kayıplara yol açmaz, bunun yerine fiziksel gücümüzü korumamızı sağlar” (Solzhenitsyn, 1991a, s.18).

Ayrıca 11 Sovyet cumhuriyetinin Rusya'dan ayrılmasını öneriyordu. Fakat Soljenitsin'in broşürde “Rusya” derken aslında Rusya, Ukrayna ve Belarus'un birliğinden bahsettiği bellidir. Ona göre, Ruslar, Ukraynalılar ve Belaruslar aynı halktır:

“Dokuzuncu yüzyıl civarından bu yana var olan ve kendi, Rusça olmayan, diline sahip, ayrı bir Ukrayna halkının varlığı hakkındaki ifadelerin tümü, yakın zamanda icat edilmiş birer yalandır. Hepimiz aziz Kiev'den doğduk, Rus topraklarının başladığı ... ve Hıristiyanlığın ışığını aldığımız ... Kardeşler! Bu acımasız bölünmeye ihtiyacımız yok. Bu fikir, komünist yılların getirdiği zihinlerin

kararması sonucunda ortaya çıkıyor. Birlikte, Sovyet döneminin acısını yaşadık, birlikte bu çukura düştük, ve yine birlikte – bundan çıkış – yolumuzu bulacağız” (Solzhenitsyn, 1991a, s.18)

Bu ifadelerinden de anlaşıldığı gibi, Soljenitsin, şu anda varolan sınırlarında bir ulus – devlet olarak Rus cumhuriyetinden; Rusya, Ukrayna ve Belarus’tan oluşan bir birlik önermekteydi:

“Çevredeki cumhuriyetlerin ayrılmasından sonra, daha eski zamanlarda olduğu gibi, Rus (Rus kelimesi yüzyıllar boyunca Küçük Ruslar-Ukraynalılar, Büyük Ruslar ve Belarusları kapsamıştır) ya da 18. yüzyıldan beri kullanılan bir isim olarak Rusya adı verilen bir çekirdek varlık kalmalı.” (Solzhenitsyn, 1991a, s.18)

Ve ayrıca:

“Çevredeki cumhuriyetlerin ayrılmasıyla birlikte Rusya Birliği (*Rossiiskii soyuz*) (Rusya, Ukrayna ve Belarus), artık kıymetli iç gelişiminin peşine düşmekte özgürdür ve en sonunda imparatorluğa doğru dışa yönelmek yerine titizlikle dikkatini kendine yöneltebilir.” (Solzhenitsyn, 1991a, s.18)

Fakat Soljenitsin Ukrayna’daki ayrılıkçı eğilimlerin de farkındaydı. Ukrayna’nın Rusya ile bir arada kalmaya zorlanmaması gerektiğini belirterek, *oblast* seviyesinde referandum yapılmasını önermiştir.<sup>6</sup>

Ayrıca Rusya ve diğer bazı cumhuriyetler arasındaki sınırların tekrar çizilmesini teklif etmiş, örneğin, Kazakistan’ın, Rus nüfusun yoğun olarak yaşadığı kuzey bölgelerinin Rusya’ya bırakılması gerektiğini ve daha çok Kazakların yaşadığı güney bölümlerinin Rusya’yla kalmak ya da ayrılmak konusunda seçim yapmakta özgür olmaları gerektiğini söylemiştir.

Soljenitsin’e göre, Rusya Cumhuriyeti’nin içerisinde yer alan, kendi dış sınırları olmayan, Rusya tarafından çevrelenmiş özerk cumhuriyetler Rusya’yla birlik içerisinde kalmalıydılar: “Tatar, Başkır, Komi, Çuvaş, Mordva, Mari ve Yakut halkları gibi önemli gruplar için, fiilen seçenek yok gibi görünüyor, çünkü bir devletin, her yönden bir ikinci devlet tarafından çevrelendiğinde, – ayrı bir devlet olarak-varolması açıkça mantıksızdır.” (Solzhenitsyn, 1991b, s.19). Fakat Soljenitsin’e göre, “Diğer milletlerin dış sınırları vardır ve eğer bunlar ayrılmak isterlerse önlerine hiçbir engel konulmamalıdır. Ancak, kültür, din ve ekonomik yapı gibi tüm kendilerine ait milli özelliklerinin korunması koşuluyla, Rusya içerisinde kalmaları mantıklı olabilir” (Solzhenitsyn, 1991b, s.19).

Soljenitsin’in broşürü, büyük sayıda yaptığı baskıdan da belli olduğu gibi, birçok Rus’un ilgisini çekmişti. Ancak, Rus olmayanlar, mesela kızgın Kazaklar bu broşürü ek olarak veren gazeteleri yaktılar. (Dunlop, 1993, s.59)

Soljenitsin’in düşünceleri Rusya’da o dönemde varolan diğer düşünce akımlarından farklıydı. Bütün akımlarıyla Rus milliyetçileri, farklı görüşlerle ve farklı ittifaklarla da olsa, SSCB’nin bütünlüğünü korumak istiyorlarken, Soljenitsin kısmen ayrılık, fakat kısmen de SSCB’nin hemen hemen yüzde sekseninin elde tutulmasını öneriyordu. Demokratlar, cumhuriyetler arasında var

6 Oblast, eski Sovyetler Birliği’nin bazı cumhuriyetlerinde bulunan, idari ve bölgesel birimlere verilen addır.

olan sınırları tanıırken, Soljenitsin sınırların yeniden çizilmesini öneriyordu. Fakat tek bir devlet olarak SSCB'nin geleceğinin olmadığı görüşü demokratların görüşlerine yakındı. Bununla beraber, Soljenitsin, Ukrayna ve Belarus'tan ayrı bir Rusya düşünemiyordu ve egemen cumhuriyetlerin konfederasyonu fikrine de karşıydı. Bu fikirleri de onu demokratlardan ayırmaktaydı.

## AĞUSTOS DARBESİ VE SONRASI

Gorbaçov, cumhuriyetlere daha geniş ekonomik ve siyasal yetkiler verecek olan yeni Birlik anlaşmasını 20 Ağustos 1991'de imzalamayı planladığını açıklayınca, SSCB'nin bütünlüğünün korunması taraftarı güçler alarm durumuna geçtiler. Anlaşmanın imzalanmasına bir gün kala, birkaç general tarafından desteklenen, Komünist Parti'nin ve güvenlik güçlerinin muhafazakâr liderleri ve askeri-endüstriyel blok bir darbe organize ettiler. Şansın, darbecilerin yanlış hesaplarının ve Boris Yeltsin'in liderliğini yaptığı demokratik güçlerin beklenmedik direnişinin bir bileşimi, darbenin başarılı olmasını engellemiştir. Ayrıca Sovyet ordusunun içerisindeki bölünme de darbenin başarısız olmasına katkıda bulunmuştur (Rywwin, 1994, s.188-189). Darbeden hemen sonra SBKP (Sovyetler Birliği Komünist Partisi) ve RKP (Rusya Komünist Partisi) yasaklandı, KGB dağıtıldı. Darbeden sonra Gorbaçov'un siyasal düşüşü hızlandı.

Boris Yeltsin, Sovyet merkeziyle iktidar mücadelesi boyunca, her zaman egemen devletlerin gönüllü birliğini savunmuştu. Darbeden sonra, diğer cumhuriyetleri, bir "Egemen Cumhuriyetler Topluluğu" kurmaya, ortak para birimini ve merkezi mali kuruluşları muhafaza edecek bir cumhuriyetler arası anlaşma imzalamaya ikna etmeye çalıştı (Zaslavsky, 1992, s.92). Fakat cumhuriyetlerdeki güçlü ayrılıkçı duygular düşünüldüğünde, bu program onlar için kabul edilebilir olmamıştır. Ayrıca, Rusya'nın, coğrafi büyüklüğü ve kalabalık nüfusu nedeniyle, bu toplulukta hâkim bir role sahip olacağı açıktı. Yeltsin'in bu denemeleri 1 Aralık 1991'de Ukrayna'nın bağımsızlığını ilan etmesiyle sona erdi. Ukrayna, Rusya ve Belarus bir "Bağımsız Devletler Topluluğu" oluşturmaya karar verdiler ve diğer eski Sovyet cumhuriyetlerinin de katılmasıyla 21 Aralıkta Bağımsız Devletler Topluluğu resmen kuruldu.<sup>7</sup> 1991 yılı sonunda artık Sovyetler Birliği yoktu, onun yerine "Bağımsız Devletler Topluluğu" vardı.

Rusların birçoğu için kendi toprakları olarak gördükleri yerleri kaybetmek kolayca kabul edilebilecek bir şey değildi. Aleksandr Tsipko'nun söylediği gibi:

"RSFSC'nin egemenliği için verilen mücadeleye çekilen ve kendi başkanlarına sahip olmayı hayal eden binlerce, hatta milyonlarca Rus seçmen, şimdi açıkça görülüyor ki, destekledikleri politikaların doğrudan sonuçlarını hiç düşünmemişler. Egemen RSFSC fikrinin kaçınılmaz olarak devletin tarihi çekirdeğini böleceğini, kaçınılmaz olarak Ukrayna ve Beyaz Rusya'yı, Kazakistan'dan bahsetmiyoruz bile, egemen RSFSC'den ayrılmaya iteceğini anlamadılar." (Tsipko, 1991, s.5)

7 Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan topluluğa 1993-1994'te katıldılar. Baltık cumhuriyetleri hariç diğer bütün eski Sovyet cumhuriyetleri topluluğun üyesiydiler.



Ayrıca, Sergey Razgonov reformist haftalık dergi *Moskovskie Novosti*'de şöyle yazmıştır:

“Kayıpların toplamını alalım. Baltıklardan vazgeçtik, Kırım'ı verdik ... Tanrım, gerçekten bir kez daha Vladimir Suzdal Rus'u ya da Serpukhovsk prensliği boyutuna indirgenecek miyiz? Hayır, hayır, imparatorluğa ağlamıyorum, ancak elbette, Tallinn'de Vişgorod'da gezintiye çıkmanın, arkadaşlarla Tiflis'in kafelerinde oturmanın ya da Koktebl'in plajlarında kendinizi ısıtmanın yakında kolay yapılamayacak olması acı verici.” (Dunlop, 1993, s.68)

Bunlar Ruslar tarafından derin bir biçimde hissedilen kayıp duygusunun ifadeleriydi.

Daha önce bahsedildiği gibi, Sovyet liderliği her zaman bağımsız bir Rus kimliğinin oluşmasını engellemeye, Rusların zihnindeki Rusya / SSCB özdeşliğini korumaya çalışmıştı. Buna uygun olarak, Rus milleti Sovyetler Birliği'ndeki milletler arasında en çok merkezle özdeşleşen millet olmuştu. Ayrıca, parti, güvenlik güçleri, ordu, idare gibi Birliğin merkezi kurumları daha çok Ruslar tarafından yönetilmekteydi. Bu nedenle, diğer cumhuriyetlerdeki ayrılıkçı duygulardan daha da fazla, bu duyguların Rus halkı üzerindeki etkisi Sovyet sistemi için daha büyük bir endişe kaynağı olmuştur.

Perestroyka döneminde Ruslar kendilerini başarısız olmuş bir sistemin kurbanları olarak görmeye başlamışlardı. Giderek daha yoğun olarak, diğer cumhuriyetlerin gelişmesine katkıda bulduklarını ama Birlik içerisindeki diğer bütün milletlerden çok daha fazla zarar gördüklerini düşünmeye başlamışlardı. Diğer cumhuriyetlerdeki Rus karşıtı duygulardan çok rahatsızdılar. Çoğu Rus, sıkıntılarını için partiyi, devleti ve ideolojiyi suçluyordu. Böylece hoşnutsuzluklarını devlet yapısına yönelttiler. Rusların kitle bilinci kendisini yozlaşmış olarak gördüğü bürokratik devletten ayrıldı.

Tarihte ilk olarak 1991'de Rus milli bilinci kendini emperyal görüşten ayırmış görüldü. Fakat Balakhanov'un Rus halkının emperyal zihniyeti hakkında dediği gibi, Rusların hangi yakın zamanda bu zihniyeti değiştirebilecekleri belli değildi. Rus milliyetçileri için 'bir ulus devlet olarak Rusya' fikrine alışmak çok zordu. Bu federal devletin çok etnili karakteri işleri daha da zorlaştırıyordu. Rus demokratları bile, son dakikaya kadar, sembolik bir merkeze sahip olsa da, ortak para birimine ve yakın ekonomik ve siyasi bağlara sahip “Egemen Devletler Topluluğu” kavramını savunmuşlardı. Rus milliyetçilerinin çoğu için Rusya ve SSCB eş anlamlıydı, bazılarının göre Rusya, Rusya'ya ek olarak Ukrayna ve Belarus'un birleşiminden meydana gelmişti. Yeni dönem bu nedenle birçok bilinmezle doluydu. Rusların tarihte ilk kez bir ulus-devlet fikrine adapte olmaları gerekiyordu.

## **SOVYETLER BİRLİĞİ'NDEN SONRA: YELTSİN'DEN PUTİN DÖNEMİNE RUS MİLLİYETÇİLİĞİ**

Bağımsızlığın ardından Rusların duygularını ifade eden Mirsky şöyle yazmıştır:

“Rusların, onlarca yıldan beri ilk kez bu noktada milli kimliklerinin gerçekten farkına vardıklarını söylemek abartı olmazdı. Şimdi aniden, etnik kökenleri aşan, çokuluslu büyük bir imparatorluğa değil, daha küçük bir Rus devletine sahip oldukları ortaya çıkmıştı. Eskiden sadece verili kabul edilen etnik Rus olma gerçeği, bir gecede güçlendi.” (Mirsky, 1997, ss.165-166)

Rusya Federasyonu, daha önceki Rusya İmparatorluğu ve Sovyetler Birliği ile karşılaştırıldığında etnik olarak çok daha homojen bir ülke olarak ortaya çıkmıştı. Sovyetler Birliği dağılmadan hemen önce ülkedeki Rus nüfusu, toplam SSCB nüfusunun yüzde 50'sini oluşturmaktaydı. Yeni kurulan Rusya Federasyonu'nda ise nüfusun yüzde 81'i Ruslardan oluşmaktaydı (Tishkov, 1997).

SSCB'nin dağılmasının ardından yeni dönemdeki resmi milliyetçilik anlayışında çok etnili Sovyet halkının yerini, yeni devletin sınırları içinde yaşayan herkesi kapsayan Rusya vatandaşlığı temelli kimlik anlayışı almıştır.<sup>8</sup> Sovyetler Birliği'nin dağılmasının hemen ardından, her yerde, etnik anlamda değil, Rusya'da yaşayanlar anlamında, sırasıyla Rus ve Rusyalılar demek olan *rossiiskii* ve *rossiane* ifadeleri kullanılmaya başlanmıştır. Yeni yönetimle beraber etnik olmayan bir Rusluk anlayışı benimsenmiştir.

1990'lar boyunca Yeltsin yönetimi, Rusya'da yaşayan tüm halkların, etnik kimlikleri ne olursa olsun, Rusya'ya ait oldukları fikrine dayanan bir millet inşa projesi geliştirmiştir. Yeltsin dönemi, Rusya Federasyonu'nun vatandaşlık esasına dayanan bir ulus devlet olarak inşa edilmesi dönemi idi (Breslauer ve Dale, 1997). Yeltsin döneminde hâkim olan milliyetçilik anlayışı, Rusya Federasyonu merkezli, vatandaşlığa dayalı bir anlayış olmuştur. Bu yaklaşım dönemin Rusya Bilimler Akademisi Etnografya ve Antropoloji Enstitüsü Müdürü ve Yeltsin döneminde Milletler Bakanlığı yapmış olan Valery Tişkov tarafından geliştirilmiştir. Bu yaklaşımda Rusya, çok etnili bir federasyon olarak kabul edilmiş, ancak ülkede yaşayan çeşitli grupları birbirine bağlayan bağların güçlü olduğu, Rusçanın tüm ülke nüfusu tarafından biliniyor olmasının ortak, etnik gruplar üstü bir ulus kimliğini, “*rossiane*” kimliğini, kolaylaştırdığı vurgulanmıştır. Yeltsin dönemindeki hâkim anlayış vatandaşlık temelli millet anlayışı idi. Ancak bu durum ileriki yıllarda değişmiş, Yeltsin döneminin bir unsuru olarak kalmıştır.

Rusya'da bugün de Rus milliyetçiliğinin birçok farklı ifadesi, birçok farklı Rus milliyetçisi yaklaşım mevcuttur. Bir tek Rus milliyetçiliğinden söz edilemez. Bu farklı milliyetçilik ifadeleri de birbirleriyle uyumsuzluk içindedir ve çeşitli milliyetçi grupların fikirleri arasında birçok farklılıklar, bu gruplar arasında anlaşmazlıklar söz konusudur. Bugün genel olarak iki farklı Rus milliyetçisi akımdan bahsedilebilir. Bunlardan biri “etnik Rus milliyetçiliği” olarak adlandırılabilir. Bir diğeri de “emperyal Rus milliyetçiliği” olarak adlandırılabilir. Bu iki yaklaşım arasında birçok fikir farklılığının yanı sıra, bir gerilim de söz konusudur.

8 Yeltsin döneminde benimsenen resmi milliyetçilik anlayışı için bakınız: Vera Tolz (2004), “The Search for National Identity in Russia of Yeltsin and Putin”, Yitzhak Brudny, Jonathan Frankel and Stephani Hoffman (der.), *Restructuring Post-Communist Russia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004; Peter Rutland, “The Presence of Absence: Ethnicity Policy in Russia”, Julie Newton and William Tompson (der.), *Institutions, Ideas and Leadership in Post – Soviet Russia* içinde, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010; Oxana Shevel, “Russian Nation – building from Yeltsin to Medvedev: Ethnic, Civic or Purposefully Ambiguous?” *Europe-Asia Studies*, 63: 2, 2011.

Yukarıda anlatıldığı gibi, perestroyka döneminde Ruslar arasında, diğer milletlerin milliyetçi ve etnik mobilizasyonu karşısında bir tepki olarak etnik milliyetçilik güçlenmişti. Yeltsin döneminde, vatandaşlık temelli Rusluk anlayışı öne çıkmış, 90'lardan sonraki dönem ise daha çok emperyal yaklaşımın, "imparatorluk nostaljisi"nin egemen olduğu bir dönem olmuştur (Kolstø, 2016a).

Szporluk'un tanımladığı şekliyle yukarıda bahsedilen "imparatorluk koruyucu" ideolojinin farklı bir şekilde halen devam ettiği söylenebilir. Buna benzer bir yaklaşım, "imparatorluk nostaljisi", ya da Avrasyacılık ideolojisinde devam etmektedir. Bu yaklaşım, Sovyetler Birliği dönemine özlem, büyük, güçlü, Rusların hâkim olduğu bir devlete duyulan özlem şeklinde devam etmektedir (Kolstø, 2016b, s.23).

Günümüzdeki etnik Rus milliyetçileri arasında, eski Slav cumhuriyetleri Ukrayna ve Belarus'un, ayrıca Kazakistan'ın Rusların çoğunlukta olduğu kısımlarının Rusya'ya dâhil edilmesi gerektiğini söyleyenler de mevcuttur. Bazı etnik Rus milliyetçileri, Ukraynalıları ve Belarusları da Rus olarak görmektedirler (Shevel 2011, s.187-189).

Emil Pain'e göre, Rusya'nın siyasal hayatında, emperyal anlayış Rus milliyetçiliği ile birleşmiştir. Emperyal arzuları destekleyen bir milliyetçilik mevcuttur ve bu son dönemde, 2014 yılında Kırım'ın Rusya Federasyonu tarafından ilhak edilmesinde kendini göstermiştir. Anti-emperyal bir Rus milliyetçiliği de olmasına rağmen, son dönemde bu grup tamamen güçsüzleşmiştir, Rus milliyetçiliğinde emperyal unsurun değişmezliği söz konusudur (Pain, 2016).

### **Milli Demokratik Rus Milliyetçiliği:**

Milli demokratik Rus milliyetçiliğinin anti-emperyal bir doğası mevcuttu. En önemli teorisyeni Konstantin Krylov'dur. Krylov'a göre, Rus milliyetçiliğinin emperyal bir ideolojiden milli bir ideoloji olmaya geçişi son dönemlerde ortaya çıkmış bir gelişmedir. Krylov'a göre, Rus milliyetçiliği başından beri emperyal olarak tasavvur edilmiş ve buna "nedensizce" Rus milliyetçiliği denmiştir. Milli demokratlar geleneksel olarak Rus milliyetçiliğiyle özdeşleştirilen emperyal anlayışı reddetmişlerdir. Krylov, Sovyetler Birliği dağılırken tüm Rus milliyetçilerinin komünistlerle ittifak yaptığını ve sonuç olarak milliyetçilerin kendilerinin hiçbir program üretmediklerini belirtir (Pain, 2016, s.53).

Milli demokratlara (*natsdem*) göre, emperyal ideoloji, halkın egemenliğini değil, egemenin hâkimiyetini savunmaktadır. Geçmişteki ve bugünkü yönetimi Rus milliyetçi hareketini ve Rus milletini baskı altında tutmakla, Rus çoğunluğun sorunlarıyla ilgilenmemekle ve ülkeye göçmenlerin akın etmesine sessiz kalmakla, bu konuda hiçbir şey yapmamakla suçlamaktadırlar (Pain, 2016, s.53).

Bu grup aynı zamanda Sovyet karşıtıdır. Birçok milli demokrat lider konuşmalarında sadece Stalinizmi değil, otoriter yönetim tarzını da reddetmiştir. Sovyet Rusya'yı, köylülüğü ve kendi kendini yönetme geleneğini yok etmekle, Rus etnisitesini bastırmakla suçlamışlardır. Sovyetler

Birliği'nin otoriterliğini eleştirmişlerdir. Bugün de aynı eleştirileri Rusya Federasyonu'na karşı yöneltmektedirler (Galkina, 2012).

Milli Demokratik Parti liderleri –Konstantin Krylov, Vladimir Tor, Rostislav Antonov, Aleksandr Khramov ve diğerleri-bu pozisyona sahipler. Bazı açılardan Yeni Güç partisinin lideri Valeri Solovei de benzer görüşlere sahiptir (Pain, 2016, s.54). Onların milliyetçiliği rejim karşıtı (*nesistemnyy*) bir milliyetçiliktir. Fakat bugün Rusya'da daha hâkim olan görüş, rejim taraftarı (*sistemnyy*) milliyetçiliktir. Bugün Rus milliyetçilerinin çoğunluğu Sovyetler Birliği dönemine yönelik bir nostalji hissine sahiptirler.

Yukarıda belirtildiği gibi, Sovyet kimliği, etnik Rus kimliğinin gelişmesini engellemiştir. Sovyetler Birliği'nde Sovyet kimliğiyle en çok özdeşleşmiş grup Ruslardı. Sovyetler Birliği'nin çöküş döneminde bile, 1986 yılında, Rusların yüzde 78'i kendilerini 'Sovyet' olarak görmekteydi. Sadece yüzde 15'i kendileri Rus olarak gördüğünü ifade etmiştir (Arutiunian, Drobizheva and Susokolov, 1999, s.165).

Ancak, Rusya tarafından Kırım'ın ilhak edilmesinden sonra, muhalif Rus milliyetçilerinin safları seyrelemeye başlamıştır. Milli demokratik Rus milliyetçileri de Kırım'ın ilhakını desteklemişlerdir. Milli demokratik hareketin teorisyenleri, daha önceleri, en zor işin, Rus milliyetçiliğinin Sovyet emperyal ideolojiden özgürleştirilmesi olacağını söylüyorlardı. Kırım'ın ilhakından sonra görüldü ki, Rus milliyetçilerinin milli demokratik kanadı bile hâkim emperyal yaklaşımdan kendini kurtaramıyordu (Pain, 2016, s.58).

Emperyal yaklaşımın en güçlü halini bugün giderek artan bir şekilde görüşleri popüler hale gelen Avrasyacılar da görmek mümkündür. Avrasyacılara göre dünyadaki en geniş topraklara sahip olan bir ülkenin, dünyada özel bir jeopolitik role ve "Büyük Ülke" statüsü iddiasına sahip olması gerekmektedir.<sup>9</sup> Bu Yeni Avrasyacı yaklaşım yukarıda bahsedilen klasik Avrasyacılık yaklaşımından ilham alarak gelişmiştir. Bu akımın önde gelen teorisyenleri Aleksandr Dugin, Aleksandr Panarin gibi isimlerdir. Aralarında birçok farklılık mevcut olmakla beraber, genel olarak Rusya'nın Avrasya coğrafyasında merkezi rol oynaması gerektiğine inanmaktadırlar. Rusya'nın eski Sovyet coğrafyasını ve daha da ötesinde, Doğu Avrupa ve Balkanları, doğuda Mançurya, Sincan, Moğolistan'a kadar uzanan coğrafyayı da kapsayacak şekilde bir etki alanı oluşturması gerektiğini belirten yaklaşımları mevcuttur. Rus ulusal çıkarlarının korunması için Rusya'nın siyasal ve askeri güç ve etkisinin artırılması gerektiğini, "büyük devlet" olması gerektiğini söylemektedirler (Laruelle, 2004).

### **Putin ve Rus Milliyetçiliği:**

Siyasetçiler açısından, toplumda birçok farklı milliyetçi yaklaşım bulunduğu milliyetçi duygulara oynamak riskli bir strateji olabilir. Milliyetçi gruplar arasındaki yaklaşım, fikir,

9 Avrasyacıların görüşleri için bakınız: Aleksandr Dugin, *Osnovy Geopolitiki: Geopoliticheskoe budushchee Rossii*, Moscow: Arktogeia, 1997.

politika tercihi konularındaki farklılıklar düşünüldüğünde, eğer bu gruplardan hiçbiri açıkça çoğunluk fikrini temsil etmiyorsa, tek bir milliyetçi yaklaşımı desteklemek, diğer milliyetçi fikrin destekçilerini yabancılaştırma tehlikesini doğurur. Bu da, orta ve uzun vadede bir siyasetçi için, destekçilerini birleştirmektense bölmeye yönelik bir durum ortaya çıkarabileceğinden, siyasetçiler, halka yönelik söylemlerinde tek bir milliyetçi yaklaşımı söylemlerinin merkezi unsuru haline getirmekten kaçınırlar (Hale, 2016).

Bu durum ve kendi içinde bölünmüş olan Rus milliyetçiliği, Putin'in, halka hitaplarında milliyetçi söylemleri merkezi bir unsur haline getirmekten kaçınmasına, milliyetçiliğin öne çıktığı söylemlerinde de ne tür bir milliyetçilik anlayışının yönetim tarafından benimsendiğinin kasıtlı olarak müphem bırakılacak şekilde açıklamalar yapmasına yol açmaktadır (Shevel, 2011). "Etnik milliyetçilik" ve "emperyal milliyetçilik" arasındaki gerilim, Putin'in bunlardan birisine açıkça taraf olması konusunda çekimser davranmasına yol açmaktadır.

Mayıs 2013'te Romir kamuoyu araştırma şirketi tarafından gerçekleştirilen Neoruss anketi'nde de Ruslar arasında bu konuda belirgin bir çoğunluk fikri olmadığı görülmektedir. Ankette katılımcılara, "Rusya'nın sınırlarının nasıl olması gerektiği" sorulmuştur. Katılımcıların % 8'i soruya cevap vermezken, % 37'si şimdiki sınırlardan memnun olduğunu söylemiştir. % 13'ü Rusya'nın küçülmesi taraftarı olduğunu ve Kafkasya'daki toprakların bırakılması gerektiğini düşündüğünü söylemiş, böylece ülkenin etnik ve dini olarak daha homojen hale gelmesini istemişlerdir. % 42 oranında Rus ise Rusya'nın sınırlarının genişletilmesi taraftarıdır. Bu grubun yüzde 21'i eski Sovyetler Birliği sınırlarını tamamen geri isterken, yüzde 21'i de eski Slav cumhuriyetlerinin eklenerek ülke sınırlarının genişletilmesi taraftarı olduklarını söylemişlerdir (Hale, 2016, s.242).

Ancak Kırım'ın ilhaki, bir istisna olmuştur. Bu ilhak hemen hemen tüm Rusların ve Rus milliyetçilerinin heyecanla destekledikleri az sayıdaki hareketlerden biri olmuştur. Kırım'ın ilhakinin her tür milliyetçi eğilime hitap eden yönleri mevcuttu. Kırım'da bugünkü durumda etnik Rus nüfus, çoğunluğu oluşturmaktaydı. Bu nedenle etnik Rusların ülkeye katılması etnik milliyetçilerin hoşuna giden bir durum olmuştur. Kırım'daki en büyük azınlık olan Ukraynalılar da Slav oldukları için, bu da Slavların ülkeye eklenmesi gerektiğini düşünen milliyetçilere hitap etmiştir. Ayrıca, Kırım'ın ilhaki Rusya'nın topraklarını Sovyet sınırlarına doğru genişletmesi anlamına geliyordu. Bu da eski Sovyet sınırlarını geri isteyenlere olumlu gelen bir hareket olmuştur.

Ayrıca Kırım'ın ilhaki birçok açıdan siyaseten de çekici gelecek unsurlara sahiptir. İlk olarak Kırım, Rusya'nın Karadeniz filosuna ev sahipliği yapmaktaydı. Bu nedenle ilhak, Rusya'nın ulusal askeri çıkarlarını koruma çabası olarak gösterilebilmiştir. İkinci olarak, Kırım, Rusya Cumhuriyeti'nin bir parçasıyken, 1954 yılında, Ukrayna Cumhuriyeti'ne verilmişti. Kırım'ın ilhaki bu toprakların Rusya'ya geri dönmesi olarak görülmüştür (Hale, 2016, s.244).

Kırım'ın ilhakından sonra Putin'in destek oranları çok büyük artış göstermiştir. Milliyetçiler arasında da, önceden Putin'e karşı olan birçok milliyetçi, Kırım'ın ilhakından sonra Putin destekçisi

haline gelmiştir (Hale, 2016, s.245). 2014'ün Ağustos ayında yapılan kamuoyu yoklamalarında Putin'in destek oranı yüzde 86'ya kadar çıkmıştı (Rayman, 2015). Bu oranlar, Kırım konusunda Rus halkının bir konsensüse sahip olduğunu göstermektedir (Ivanov, Korchenkova ve Goriashko, 2014).

Putin'in millet ve milliyetçilik temalı konuşma ve yazılarına bakıldığında, hem Avrasyacıların hem de etnik milliyetçilerin söylemlerini seçici olarak kullandığı görülmektedir. Kremlin açısından Avrasyacılığın yararı “yakın çevre”de Rus etkisini genişletmeyi amaçlayan bir dış politikaya ideolojik destek sağlayabilecek olmasından ileri gelmektedir (Kolstø, 2016b).

Putin dönemine bakıldığında, Putin'in milliyetçilik yaklaşımında Rus etnik kimliğinin sınırlarını müphemleştiren bir eğilimin benimsendiği görülmektedir. Putin'in ifadelerindeki Rusluk anlayışı tamamen etnik milliyetçiliğe dayanan bir yaklaşım değildir. Rus etnik kimliğinin sınırlarının müphemleştirilmesinin, kasıtlı olarak yapılan ve yönetimin manevra alanını genişletmesine hizmet etmesi için bilinçli olarak seçilen bir yaklaşım olduğu söylenebilir (Blakkisrud, 2016). Bu durum, Rus kimliğinin Rusya Federasyonu'nun vatandaşlarından hem daha dar hem de daha geniş olarak yorumlanmasını mümkün kılmaktadır. Çünkü bu Rus kimliği, hem sadece etnik Ruslar olarak anlaşılabilir, hem Rusya Federasyonu vatandaşları olarak, hem de dışarıda daha geniş “Rus dünyası”nı (*russkii mir*) ifade eden bir tanımlama olarak da anlaşılabilir. “Rus dünyası” (*russkii mir*) terimi, Rusça konuşan, Rus kültürünü, Ortodoks inancını benimsemiş, Rusya devletinin sınırları dışına taşan bir topluluğu ifade eden bir kavram olarak kullanılmaktadır.<sup>10</sup>

İktidara yeni geldiği daha erken dönem konuşmalarına ve yazılarına bakıldığında, Putin'in milliyetçilik yaklaşımının etnik olmaktan ziyade devlet temelli olduğu görülmektedir. Putin'in Rus halkını (*rossiiskii narod*), bugünkü Rusya Federasyonu sınırları içerisinde yaşayan, çok-etnili, çok-dinli halkların birliği olarak anladığı görülmektedir. Bu ilk dönemde Putin'in, Yeltsin yönetimi tarafından başlatılan vatandaşlığa dayalı *rossiiane* kimliğini benimsediği, bu anlayışı devam ettirdiği görülmektedir. Aslında hem Rusya İmparatorluğu hem de Sovyet dönemi liderleri gibi vatansız bir kimliği, vatandaşlığa dayanan, etnik olmayan bir millet modelini güçlendirmeye çalışmıştır (Kappeler, 2001).

Putin Ocak 2012'de, Mart 2012'de yapılacak başkanlık seçimleri öncesinde *Nezavisimaya Gazeta*'ya “milli mesele” hakkında yazdığı bir makalede, etnik milliyetçiliğin Sovyetler Birliği'nin yıkılışına katkıda bulunduğunu, Rus milliyetçiliğinin de Rusya Federasyonu'na aynı etkiyi yapma ihtimalinin olduğunu yazmış, makalesinde vatansızlığa vurgu yapmıştır. Rusya'nın kendine özgü bir süreçte şekillendiğini, bu sürecin sonucunda “çok-etnili bir toplum ama birleşik bir halk” olarak ortaya çıktığını söylemiştir (Putin, 2012).

10 Rus dünyası kavramı ile ilgili olarak bakınız: Sinikukka Saari, “Russia's Post – Orange Revolution Strategies to Increase its Influence in Former Soviet Republics: Public Diplomacy po Russkii”, *Europe-Asia Studies*, 66, 1, 2014, pp.60-61; Marlene Laruelle, *The ‘Russian World’: Russia's Soft Power and Geopolitical Imagination*, Washington, DC: Center on Global Interests, 2015.

Bu yazıda, etnik Ruslara diğer milletlerden daha önemli bir rol verildiği, etnik Rusların “devlet oluşturan millet” (*gasudarstvo – obrazuiushchii narod*) olarak tanımlandığı görülmektedir.

Putin'e göre, “Bu eşsiz medeniyetin çekirdeği ve bağlayıcı dokusu (etnik) Rus halkı, (etnik) Rus kültürü” idi (Putin, 2012a). Bu ulusun çekirdeğini etnik Ruslar oluşturmaktaydı. Bu yazıda aynı zamanda, Rus olmayanlar da Rus nüfusa entegre olmaya çağırılıyor, Rus diline, Rus kültürüne dayanan, “Rus (etnik anlamda *rosskii*) Ermenilerini, Rus Azerbaycanlıları, Rus Almanları, Rus Tatarlarını” bağlayacak, “birleştirip çimento haline getirecek” bir yaklaşımın benimsenmesi savunuluyordu. “Rusların büyük misyonu” bunu sağlamaktı (Putin, 2012a).

Rusya Federasyonu'nun bugünkü sınırları içerisinde birçok farklı etnik kimliğe mensup Rusya vatandaşı bulunmaktadır. Tamamen etnik anlayışa dayanan, dar bir şekilde tanımlanan, dışlayıcı bir Rusluk tanımı bu insanları yabancılaştıracaktır. Bu da yukarıda belirtildiği gibi siyasetçiler açısından bir risktir. Bu nedenle Rus olmayanları yabancılaştırmadan, Rus çoğunluğu da rahatsız etmeden, azınlıkların daha geniş tanımlanan bir “Rus medeniyeti” içerisine dâhil edilmesi, yönetim tarafından makul bir yaklaşım olarak benimsenmiştir (Blakkisrud, 2016).

Putin 2012 yılında tekrar başkanlığa seçildikten sonra Federal parlamentoda yaptığı ilk konuşmada Rusya'nın çok-etnili bir ülke olduğuna tekrar dikkat çekmiş, ancak bu ulusun etnik Ruslar tarafından, Rus dili ve Rus kültürü tarafından bir arada tutulduğunu ifade etmiştir:

“Rusya yüzyıllar boyunca çokuluslu bir devlet olarak gelişmiştir – aslen – Rus halkı, Rus dili ve Rus kültürü tarafından birbirine bağlanmış, hepimiz için yerli olan, bizi birleştiren ve bu farklılıklarla dolu dünyada dağılmamıza izin vermeyen bir devlet medeniyeti idi.” (Putin, 2012b)

Aynı konuşmada şunu da belirtmiştir:

“Dünya için, biz etnisitemiz ne olursa olsun, tek bir halk olarak anlaşıldık ve anlaşılıyor. Gazilerle yaptığım toplantılardan birini hatırlıyorum. Farklı milliyetlerden insanlar vardı: Tatarlar, Ukraynalılar, Gürcüler ve elbette Ruslar. Gazilerden biri, milliyet bakımından Rus olmayan biri, şöyle dedi: “Bütün dünya için biz bir halkız, biz Rusuz.” Bu savaş sırasında da, her zaman da böyle olmuştur.” (Putin, 2012b)

Daha sonrasında Eylül 2013'te Valdai Klübü toplantısında yaptığı konuşmada da benzer yaklaşımı sürdürmüş, hem devlet merkezli bir kimlik anlayışını, hem de bu kimliğin etnik Rus çekirdeğini vurgulamıştır. Bu konuşmasında da Rusya'nın, Rus halkı, Rus dili, Rus kültürü ve Rus Ortodoks kilisesi tarafından birbirine bağlanmış bir devlet medeniyeti olduğunu söylemiş, aynı zamanda “kendi etnik ve dini kökenleriyle bağlantıyı kaybetmeden ortak değerlere, vatanseverliğe, yurttaşlık sorumluluğuna ve dayanışmasına, kanunlara saygıya ve vatanın kaderine katılmaya dayanan bir yurttaşlık kimliği oluşturmanın” öneminden de bahsetmiştir (Putin, 2013).

18 Mart 2014'te Putin, Rusya Federal Meclisinde Kırım ve Sivastopol'un Rusya Federasyonuna dâhil edilmesi hakkındaki konuşmasında, etnik Ruslarla Rusya devletini birbiriyle özdeşleştiren bir konuşma yapmış, konuşmada *rossiiskii* yerine *rosski* ifadesini kullanmış, Rus halkından etnik

bir grup olarak bahsetmiştir. Konuşmada Rus halkı için “*ruskii narod*” ifadesini kullanmıştır. Putin konuşmasında Kırım'ın ilhakinin şu şekilde meşrulaştırmıştır:

“Halkın kalbinde ve aklında Kırım her zaman Rusya'nın ayrılmaz bir parçası olarak görülmüştü ve hala da öyledir. ...Kırım en eski zamanlardan beri Rus toprağıdır (*iskonno russkaia zemlia*) ve Sivastopol bir Rus şehridir (*ruskii gorod*).” (Putin, 2014) Bu yaklaşıma göre, Kırım'ın alınması sadece Kırım tarihsel olarak Rus İmparatorluğu'nun ve Sovyet Rusyası'nın bir parçası olduğundan dolayı meşru değildir, buna ek olarak ayrıca Kırım etnik Rus toprağı olarak görülmektedir. Kırım'ın ilhaki hem tarihi bir adaletsizliğin düzeltilmesi hem de etnik kendi kaderini tayin hakkı olarak sunulmuştur. Putin'in aynı konuşmadaki ifadesiyle Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla “Rus halkı, (*ruskii narod*) eğer en kalabalığı değilse, dünyadaki en kalabalık bölünmüş milletlerinden biri haline gelmiştir” (Putin, 2014). Şimdi Kırım'ın alınmasıyla etnik Ruslar (tabi yerli Ukraynalılar ve Kırım Tatarlarıyla birlikte) ve Rus toprakları anavatana geri katılmaktadır (Blakkisrud, 2016, s.259).

Kırım ve Sivastopol'un Rusya Federasyonu tarafından ilhaki, hem etnik Rus milliyetçilerinin hem de Rusya ve Sovyet imparatorluklarının yeniden kurulmasına taraftar olan Rus milliyetçilerinin Putin'i desteklemelerine neden olmuştur. Bir orta yol bulunmuş, buna göre Ruslar eşitler arasında birinci olmuşlardır. Rusya ulusunun (*rossiiskaia natsiia*) birleşmesinde oynadıkları tarihsel rol dolayısıyla, Rus halkı sistem kurucu çekirdek millet olarak tanımlanmıştır.

Putin son döneminden itibaren bilinçli bir şekilde vatandaşlığa dayanan *rossiiskii* kimliğiyle etnik *ruskii* kimlikleri arasındaki sınırları bulanıklaştırmıştır. Rusya vatandaşlığı kimliği daha Ruslaştırılmış, Rusya vatandaşlığının temeli Rus diline, Rus kültürüne, değerlerine dayandırılmıştır. Aynı zamanda, Putin kendisini etnik Rus milliyetçiliğinden de uzaklaştırmıştır. Rus kimliği içerisinde kimin dâhil olduğu konusunda, kültür ve değerler; soydan ve genlerden daha önemli görülmüştür. *Ruskii* kimliğinin sınırları, Kremlin tarafından desteklenen değer temelli Rus kimliğine katılmak isteyen diğer etnik grupların üyelerini de içine alacak şekilde genişletilmiştir (Blakkisrud, 2016, s. 267).

## SONUÇ

Yönetimin bu yeni milliyetçilik yaklaşımının bazı sorunlu yanları olmakla beraber, başarılı olmasını destekleyecek birçok unsur da ülkede mevcuttur. Sorunlu yanlarından biri Rusya Federasyonu'nun etno-federal bir devlet yapısına sahip olmasıdır. Rusya Federasyonu içerisindeki cumhuriyetler, Federasyonu oluşturan birimler olarak kaldıkları sürece, bu etnik vatanlar orada yaşayan halklara Rus olmadıklarını hatırlatmaya devam edecektir (Blakkisrud, 2106, s.268).

Fakat öte yandan birçok başka faktör de bu tür yeni bir kimlik projesini destekleyecek gibi gözükmektedir. Resmi retorik halen Rusya'nın çok etnili, çok dinli bir devlet olduğunu söylemektedir. Ancak nüfusun büyük çoğunluğu kendini *ruskii* olarak görmektedir. 2010 yılındaki en son nüfus sayımında nüfusun yüzde 80.9'u kendisini etnik Rus olarak tanımlamıştır



(Federal'naia Sluzhba gosudarstvennoi statistiki, 2010). Ayrıca, etnik azınlık gruplarının çoğunluğunun nüfus içerisindeki sayısal oranı çok küçüktür. Resmi olarak bugün Rusya 193 farklı etnik grubun vatani olarak tanımlanmaktadır. Ancak, bugün itibariyle, Tatarlar yüzde 3,9; Ukraynalılar yüzde 1,4; Başkurtlar yüzde 1,1; Çuvaşlar yüzde 1,1; Çeçenler yüzde 1 olmak üzere, sadece beş azınlık grubu toplam nüfusun yüzde birinden fazlasını oluşturmaktadır (Federal'naia Sluzhba gosudarstvennoi statistiki, 2010).

Yeni ulusal kimlik yaklaşımı Rus etnik çekirdeğine dayanmakta, fakat Rus olmayı kültürel olarak tanımlamaktadır. Rusluğun sınırlarını, nüfusun etnik Rus olmayan, ama bu yeni Rus kimliğine dâhil olmak isteyen kısmını da içine alacak şekilde genişletmektedir. Bu yaklaşım ayrıca sadece Rusya Federasyonu'nun resmi sınırlarıyla kısıtlanmış bir Rus kimliği anlayışına da sahip değildir. Aynı zamanda ayrı, kendine özgü benzersiz bir medeniyet olarak tanımlanan, Rus dünyasına (*russkii mir*) da hitap etmek istemektedir. Bu şekilde Rusya Federasyonu'nun sınırlarının dışına taşan, komşu ülkelerdeki Rus ve Ruslaşmış gruplara da hitap edebilecek bir söylem geliştirilmektedir (Blakkisrud, 2016). Putin'in açıklamalarına bakıldığında, Putin'in Rus milliyetçiliğinin dar versiyonundansa, daha geniş versiyonuna daha olumlu baktığı görülmektedir. Bu da aslında siyaseten daha rasyonel, daha geniş kesimleri kapsayacak bir söylem benimsendiğini göstermektedir. Putin bunu da farklı milliyetçi kesimleri yabancılaştırmadan, söylemlerinin müphemliğini koruyarak yapmaya çalışmaktadır.

Bu söylemde, Rus halkından etnik olarak bahsedilmekte ama Rusluk, soy ve genden gelen bir kimlik olarak değil, kültürel ve değerler bakımından tanımlanmaktadır. Dil birliğine vurgu yapan, kendini Rus olarak tanımlayan herkesi entegre olmaya çağırın, Tatar, Çuvaş, Ermeni, Alman vb. de olunabilen, ama öncelikle başına bir Rus ibaresi getirilerek Rus Tatarı, Rus Çuvaşı, Rus Almanı vb. olarak bu kimliklerle dâhil olunabilen, sınırları Rusya Federasyonu'nun dışına taşan, dünyanın her yerinde kendini bu tür bir Rusluk anlayışıyla tanımlayan herkesi içerisine alarak onlara da hitap etmeye çalışan, sınırları, içeriği bilerek belirsizleştirilen bir millet anlayışı benimsenmiştir.

Bugün bir ulus devlet olarak Rusya Federasyonu aslında birçok ulus devletten etnik olarak daha homojendir. Sovyetler Birliği dönemindeki etnik farklılıkların tanındığı ve güçlendirildiği bir sistemden, Yeltsin döneminin vatandaşlığa vurgu yapan milliyetçilik anlayışına, Putin döneminde ise, hem Rusya Federasyonu içerisinde hem de dışında bu söylemin hitap edebileceği grupları, sınırları geniş ve müphem biçimde tanımlanan etnik Rus kimliğine entegre olmaya çağırın bir anlayışa geçildiği görülmektedir.

Ruslar tarihlerinde ilk kez bir ulus devlet mantalitesine adapte olmaya çalışıyorlar. Daha önceki dönemlerden miras emperyal anlayış devam etmektedir. Kısa dönemli ve daha çok diğer cumhuriyetlerdeki etnik mobilizasyona tepki olarak ortaya çıkan etnik temelli ve sadece Rusya Federasyonu merkezli Rus milliyetçiliği, daha geniş bir coğrafyaya hitap etmek isteyen, Rus etnisitesini kültürel olarak tanımlayan, dâhil olmak isteyenleri içeri alan bir yaklaşıma yerini bırakmıştır. Bugün hâkim olan anlayış, daha çok bu tür bir emperyal anlayıştır ve Putin'in

söylemlerinde hem bu anlayışa hem de etnik yaklaşıma hitap edecek bir retoriği benimsediği görülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Arutiunian Iu., L. Drobizheva and A. Susokolov. (1999) *Etnosotsiologiya*, Moscow: Nauka.
- Blakkisrud, H. (2016) "Blurring the Boundary between Civic and Ethnic: The Kremlin's New Approach to National Identity Under Putin's Third Term", *The New Russian Nationalism: Imperialism, Ethnicity and Authoritarianism 2000–15* içinde, Pål Kolstø ve Helge Blakkisrud (derl.), Edinburg: Edinburg University Press.
- Breslauer, G. ve Dale, C. (1997) "Boris Yeltsin and the Invention of a Russian Nation – state", *Post-Soviet Affairs*, 13, 4, 1997, 303-32.
- Drobizheva, L. (1992) "Perestrojka and the ethnic consciousness of Russians", Gail Lapidus (derl.) *From Union to Commonwealth: Nationalism and Separatism in the Soviet Republics* içinde, New York: Cambridge University Press.
- Dugin, A. (1997) *Osnovy Geopolitiki: Geopoliticheskoj Budushchee Rossii*, Moscow: Arktogeia.
- Dunlop, J. (1990) "Çağdaş Rus Milliyetçiliği Spektrumu", *Günümüzde Rus Milliyetçiliği* içinde, çevirenler: Fatma Arzik ve Murat Aygen, Ankara: Yeni Forum Yayınları no.9.
- Dunlop, J. (1993) "Russia: Confronting a Loss of Empire", *Nations and Politics in the Soviet Successor States* içinde, Ian Bremmer ve Ray Taras (derl.), Cambridge: Cambridge University Press, 43-72.
- Dunlop, J. (2014) *The Faces of Contemporary Russian Nationalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Dunlop, J. (1995) *The Rise of Russia and Fall of the Soviet Empire*, Princeton: Princeton University Press.
- Federal'naia Sluzhba gosudarstvennoy statistiki, Ob itogakh Vserossiiskoi perepisi 2010, [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) , (erişme tarihi 10 Eylül 2018).
- Galkina, E. (2012) "Russkii natsionalizm nachala XXI veka i sovetskoe nasledie" I.Glushchenko, B.Kagarlitskii and V. Kurennoi (derl.), *SSSR: Zhizn' posle smerti* içinde, Moscow: Izdatel'skii dom Vysshei shkoly ekonomiki, 80-8.
- Hale, H. (2016) "How nationalism and machine politics mix in Russia", *The New Russian Nationalism: Imperialism, Ethnicity and Authoritarianism 2000–15* içinde, Pål Kolstø ve Helge Blakkisrud (derl.), Edinburg: Edinburg University Press.
- Hutchinson, J. (1994) *Modern Nationalism*, London: Fontana Press.
- Ivanov, M. (2014) Natalia Korchenkova and Sergei Goriashko) 'Odin v bol'shinstve', *Kommersant*, 26 Aralık, <https://www.kommersant.ru/doc/2641017>, (erişim: 15 Şubat 2018).
- Kappeler, A. (2001) *The Russian Empire: A Multi – Ethnic History*, Harlow: Longman.
- Kolstø, P. (2016) "Introduction: Russian nationalism is back – but precisely what does that mean?", *The New Russian Nationalism: Imperialism, Ethnicity and Authoritarianism 2000–15* içinde, Pål Kolstø ve Helge Blakkisrud (derl.), Edinburg: Edinburg University Press.
- Kolstø, P. (2016) "The ethnification of Russian nationalism", *The New Russian Nationalism: Imperialism, Ethnicity and Authoritarianism 2000–15* içinde, Pål Kolstø ve Helge Blakkisrud (derl.), Edinburg: Edinburg University Press.
- Laqueur, W. (1993) *Black Hundred: the Rise of Extreme Right in Russia*, New York: Harper Collins.
- Laruelle, M. (2004) "The Two Faces of Contemporary Eurasianism: An Imperial Version of Russian Nationalism", *Nationalities Papers*, c.32, no.1, Mart 2004, 115 – 136. 2.

- Laruelle, M. (2015) *The 'Russian World': Russia's Soft Power and Geopolitical Imagination*, Washington, DC: Center on Global Interests.
- Mirsky, G. I. (1997) *On Ruins of Empire: Ethnicity and Nationalism in the Former Soviet Union*, Westport: Greenwood Press.
- Pain, E. (2016) "The imperial syndrome and its influence on Russian nationalism", *The New Russian Nationalism: Imperialism, Ethnicity and Authoritarianism 2000–15* içinde, Pål Kolstø ve Helge Blakkisrud (derl.), Edinburg: Edinburg University Press.
- Putin, V. (2014) 'Obraşçenie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii', <http://www.kremlin.ru/news/20603>, 18 Mart 2014 (erişme tarihi 16 Ağustos 2017).
- Putin, V. (2012a) "Rossiia: natsional'nyi vopros", *Nezavisimaia gazeta*, 23 Ocak 2012 [http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1\\_national.html](http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html) (erişim 17 ağustos 2017).
- Putin, V. (2012b) "Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniuu" 12 Aralık 2012 <http://kremlin.ru/events/president/news/17118>. (8 Mart 2018 tarihinde erişildi)
- Putin, V. (2013) Zasedanie mezhdunarodnogo diskussionogo kluba 'Valdai', <http://kremlin.ru/events/president/news/19243>, 19 Eylül 2013 (erişme tarihi 8 mart 2018)
- Rayman, N. (2015) "Putin's Approval Rating Rises to 86% Despite Slumping Economy" *Time*, 26, February 2015, <http://time.com/3724564/putin-approval-rating/> (erişim: 15 Şubat 2018).
- Rutland, P. (2010) "The Presence of Absence: Ethnicity Policy in Russia", Julie Newton and William Tompson (derl.), *Institutions, Ideas and Leadership in Post – Soviet Russia* içinde, Houndmills: Palgrave Macmillan, 116–36.
- Rywkin, M. (1994) *Moscow's Lost Empire*, New York, London: M.E. Sharp.
- Saari, S. (2014) "Russia's post – orange revolution strategies to increase its influence in former Soviet republics: public diplomacy po russkii", *Europe-Asia Studies*, vol.66, no.1, 50–66.
- Shevel, O. (2011) "Russian Nation – building from Yeltsin to Medvedev: Ethnic, Civic or Purposefully Ambiguous?" *Europe-Asia Studies*, vol.63, no. 2, 179–202.
- Solzhenitsyn, A. (1991a) "What is Russia" Excerpt from *Rebuilding Russia*, *New Perspectives Quarterly*.
- Solzhenitsyn, A. (1991b) *Rebuilding Russia: Reflections and Tentative Proposals*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Szporluk, R. (1992) "Dilemmas of Russian nationalism", Rachel Denber (derl.) *The Soviet Nationality Reader*, Boulder CO: Westview Press.
- Tishkov, V. (1997) *Nationalism and Conflict in and after the Soviet Union: The Mind Aflame*, London: Sage.
- Tolz, V. (2004) "The Search for National Identity in Russia of Yeltsin and Putin", Yitzhak Brudny, Jonathan Frankel and Stephani Hoffman (derl.), *Restructuring Post – Communist Russia* içinde, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsipko, A. (1991) "Drama rossiiskogo vybora", *Izvestia*, 1 October.
- Tunçer Kılavuz, İ. (2017) "Sovyetler Birliği'nde Rus Milliyetçiliği ve Rus Milli Kimliğinin Gelişimi", *Siyasal: Journal of Political Sciences*, cilt 26 no. 2, 79-110.
- Zaslavsky, V. (1992) "The evolution of separatism in Soviet society under Gorbachev" Gail Lapidus (derl.) *From Union to Commonwealth: Nationalism and Separatism in the Soviet Republics* içinde, New York: Cambridge University Press.

## Nuclear Nonproliferation Regime: Are New Institutions Needed?

### Nükleer Silahların Yayılmasının Önlenmesi: Yeni Kurumlara İhtiyaç Var mı?

Hasan SAYGIN\*  
Özüm Sezin UZUN\*\*

#### Abstract

The existence of nuclear weapons, including the increasing of tactical nuclear weapons, is the major cause of a current nuclear threat at both the international and regional levels. In addition to the continuation of political and military motivations of states to acquire nuclear weapons, the institutional challenges of nuclear nonproliferation do also complicate this current problem. Even though the political and military motivations of states to acquire nuclear weapons are examined by the vast amount of studies, the effectiveness of international nuclear regime is rarely analyzed. Regarding the continuation of nuclear energy importance and the dual nature of nuclear technology, the necessity for reliable and effective institutions to prevent proliferation of nuclear weapons became more apparent. Therefore, this article aims to shed light on the ineffectiveness of the current international nuclear regime and the need for new institutional mechanism. This article analyzed the effectiveness of international nuclear regime measuring its capability of problem-solving, reducing nuclear motivations of states, providing legal framework and verification process, and creating and consolidating normative principles. While the nuclear regime could partly be seen as effective regarding the low number of current nuclear weapon states than the expected numbers in 1960s, it faces with serious challenges in solving the nuclear problem. One of the challenges emerges because of the lack of universal acceptance of the international treaties and organizations. The regime has also not effectively addressed to reduce the nuclear motivations of states. Even though it has provided legal framework and verifying process, there are still difficulties to detect nuclear activities for military purposes. Lastly, the regime has effectively created the non-use and deterrence norms, while failed to create and consolidate the nonproliferation norm, based on total elimination of nuclear weapons. In fact, this article argues that the current institutional

---

\* Prof. Dr., İstanbul Aydın Üniversitesi, İstanbul hasansaygin@aydin.edu.tr, Orcid: 0000-0003-2479-7635

\* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Aydın Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, İstanbul ozumuzun@aydin.edu.tr, Orcid: 0000-0002-8673-2151

mechanism should be revised considering the causes of threats; furthermore, new mechanisms should be established in order to meet the newly emerged challenges in the post-Cold War era. In that respect, this article firstly analyzes the ineffectiveness of current international nuclear regime in order to demonstrate the urgent need for a paradigm shift. Then, it suggests a new multilateral mechanism, as an attempt to contribute to create a discussion platform for alternative institutional mechanisms.

**Keywords:** international nuclear regime, effectiveness of nuclear regime, nuclear weapons, nonproliferation of nuclear weapons

## Öz

Uluslararası ve bölgesel düzeyde, artan taktiksel nükleer silahlar dahil olmak üzere, nükleer silahların varlığı nükleer tehditin en önemli unsurlarındandır. Devletlerin nükleer silah elde etmek için siyasi ve askeri motivasyonlarının yanında, nükleer silahların yayılmasının önlenmesi konusunda faaliyet gösteren kurumlardan kaynaklı sorunlar da mevcut sorunu daha fazla karmaşıktır. Nükleer silahların yayılmasıyla ilgili çalışmaların birçoğu ülkelerin bu silahları edinme motivasyonları üzerinde dururken nükleer silahların yayılmasını önlemek için kurulmuş olan mevcut kurumsal yapıların verimliliğini tartışmamaktadır. Nükleer enerjinin devam eden önemi ve nükleer teknolojinin iki-yüzlü doğası dikkate alındığında, nükleer silahların yayılmasını önlemek için güvenilir ve verimli kurumlara olan ihtiyaç daha fazla hissedilir olmuştur. Bu nedenle bu makale, uluslararası nükleer rejimin verimliliğini problem çözme, ülkelerin nükleer motivasyonunu düşürme, yasal çerçeve sunma ve nükleer silahları tespit ve denetleme süreçlerini oluşturma, ve normatif prensipleri yaratma ve sağlamlaştırma kapasitesi ölçülerek analiz etmiştir. Mevcut durumda nükleer silah sahibi ülkelerinin sayısının, 1960'larda öngörülenden az olması nedeniyle nükleer rejim verimli olarak görülse de nükleer problemi çözmede ciddi sorunları vardır. Bu sorunlardan bir tanesi, nükleer silahların yayılmasının önlenmesini amaçlayan uluslararası antlaşma ve organizasyonların tüm devletler tarafından kabul görmemesinden meydana gelmektedir. Rejim, ülkelerin nükleer motivasyonlarını düşürme konusunda da verimli olamamıştır. Yasal çerçeveyi ve denetim mekanizmalarını sunmuş olsa da nükleer silahları tespit ve denetim süreçlerinde tam başarıya ulaşamamıştır. Son olarak nükleer silahları kullanmama ve caydırıcılık normlarını yaratmış olsa da nükleer silahların tamamen yok edilmesine dayanan yayılmanın önlenmesi normunu oluşturamamıştır. Sonuç olarak, bu makale, neden nükleer silahların yayılmasının önlenmesi için yeni bir kurumsal mekanizmaya ihtiyaç olduğu sorusu çerçevesinde nükleer silahların yayılmasının önlenmesinde Soğuk Savaş dinamikleriyle kurulan mevcut kurumsal mekanizmaların, günümüzün yeni tehditleri dikkate alınarak tekrar gözden geçirilmesi gerektiğini savunmakta, hatta yeni mekanizmaların kurulması gerektiğini iddia etmektedir. Bu nedenle, makale acil olarak paradigma değişikliğine ihtiyaç duyulduğunu göstermek amacıyla öncelikle mevcut uluslararası nükleer rejimin verimliliğini analiz etmiştir. Daha sonra alternatif kurumların kurulabilmesi için tartışma platformu oluşturmaya katkı sağlayabilmek için yeni bir çok-taraflı mekanizma önermektedir.

**Anahtar Kelimeler:** uluslararası nükleer rejim, nükleer rejimin verimliliği, nükleer silahlar, nükleer silahların yayılmasının önlenmesi

## Introduction

Many believe that today the global insecurity has been rising and the existence of nuclear weapons makes the instabilities and conflicts more dangerous. Even though the political and military motivations of states to acquire nuclear weapons are examined by the vast amount of studies, the effectiveness of international nuclear regime is rarely analyzed. Regarding the continuation of nuclear energy importance and the dual nature of nuclear technology, the necessity for reliable and effective institutions to prevent proliferation of nuclear weapons became more apparent. At

the present, however, there is a neurotic symptom in the international nuclear nonproliferation regime; everyone agrees that the tension in the global nuclear order has been rising because of the lack of progress toward disarmament and both the existence and proliferation of nuclear weapons would result in borderless damages of humanity, the multinational attempts to eliminate all nuclear weapons without exception are still inconclusive. Moreover, the international nonproliferation treaties and organizations, which are now in effects, are rarely criticized.

The motivations of states and the systemic factors on states to acquire nuclear weapons have been at the center of the security studies concerns. Within this framework, realists have primarily focused on the anarchical structure of international system, in which the primary motivation of states is to maximize their own military capabilities. It is certain that acquiring nuclear capability has been equalized with power, providing military superiority with a deterrence capability and political bargaining power. Therefore, the search for accessing nuclear capability was spread out. In contrast to the realist explanations, which have traditionally tended to downplay the role of norms in understanding the proliferation process of nuclear weapons, the recent studies have demonstrated the roles of normative factors in both nuclear proliferation and non-use of nuclear weapons. Within this framework, the establishment of multilateral mechanisms, including treaties and organizations, positively contributed to create non-use norm of nuclear weapons. However, the continuation of nuclear proliferation and the emergence of new threats such as the possibility of nuclear capable terrorism have raised the questions over the effectiveness of existing institutional mechanisms and norms.

International institutional mechanisms were founded regarding the needs of Cold War period and certainly became insufficient to deal with current proliferation challenges. Arguing the necessity to revise the current international institutional mechanisms of nonproliferation, this article seeks to answer to the following questions: Are the institutional mechanisms in nonproliferation effective? If not, what are the main challenges to the international nonproliferation regime? What would be an alternative nonproliferation institutional mechanism to deal with the current challenges to international security?

While answering the abovementioned research questions, this article will analyze the effectiveness of international nuclear regime measuring its capability of problem-solving, reducing nuclear motivations of states, providing legal framework and verification process, and creating and consolidating normative principles. Within that framework, this article will firstly introduce the existing, but deadlocked international mechanism. Secondly, it will analyze the challenges that international nonproliferation regime has now been facing with. These two parts complement each other to demonstrate the urgent need for a paradigm shift, since the current international nonproliferation regime came to a deadlock both in cognitive and institutional means. Furthermore, the first two parts will focus on the measurement criteria of the current nuclear regime to demonstrate why a new multilateral mechanism is needed to deal with the newly emerged challenges. Hence, the final part will suggest a new multilateral mechanism, as an attempt to contribute to create a discussion platform for alternative institutions.

## **Assessment of Current International Nuclear Regime: Effective or Not?**

Regarding the imbalance between the intentions of multilateral initiatives and their outcomes, scholars and experts have been questioning the effectiveness of institutions in the international nonproliferation regime. Young and Levy defines (1999, p.1) an effective international regime as: “A regime that channels behavior in such a way as to eliminate or substantially ameliorate the problem that led to its creation is an effective regime. A regime that has little behavioral impact, by contrast, is an ineffective regime.” The measurement of effectiveness of international regime, mentioned by Young and Levy (1999, pp.4-6), provides a beneficial ground for discussing on the criteria of the effectiveness of international nuclear nonproliferation regime. They mentioned problem-solving approach, legal approach, economic approach, normative approach and political approach to measure the effectiveness of international regime. Since, the international regimes aim at responding to particular problems, its problem-solving capability is one of the criteria that could be used for measuring its effectiveness. The other criterion is the capability of international regime to create legal framework for the elimination of the problem. Thirdly, the economic cost would also be another criterion to determine the effectiveness of the international regime. Within that framework, if the expected outcome is met by the least cost with the other things being equal, the international regime could be evaluated as effective. The capability of international regime in creating normative principles is another measurement criterion of the effectiveness. Finally, changes in the behavior of actors are one the measurement items of the effectiveness of international regime.

### **Solving the Nuclear Problem**

The literature on the effectiveness of international nuclear regime mostly questions what the future of regime would be, since it is perceived as in crisis. Dhanapala argues that the current debate between unilateralists and multilateralists has been shaping the future of the global nuclear nonproliferation regime. (Dhanapala, 2001, pp. 1-2) According to unilateralists, international relations dominated by sovereign states, each seeking for survive or maximize their power in an anarchic world. Thus, they perceive nonproliferation as a national policy, which makes nuclear nonproliferation regime as the sum of specific policies and commitments of individual states to halt, slow or to block the ability of other governments to acquire nuclear weapons. In that respect, they see nonproliferation as a mean to end the maximization of national interest. According to multilateralists, however, ideas can play crucial role in benefiting interests. Therefore, they see nonproliferation as a way to ensure common security benefits through eliminating nuclear weapons.

The maintenance of regime is quite dependent on its effectiveness. By the entrance into force of Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT) in 1970 and then the establishment of international institutional mechanisms for providing both rules and verification processes demonstrate the effective side of the international nuclear regime. However, it seems that the regime is not

sufficient to solve the problem, which is caused by the existence of nuclear weapons. Regarding the actual numbers of nuclear weapon states, which is now much low than the expected numbers in 1960s,<sup>1</sup> it could be said that the international nuclear regime has been effective in controlling the trend of proliferation of nuclear weapons. In spite of having this positive side, there are serious challenges in the problem-solving capability of existing international nuclear regime. It is known that the elimination of nuclear weapons has not been accomplished yet.

The ineffectiveness of the nuclear regime in solving the problem majorly caused by the existence of nuclear weapons, specifically tactical nuclear weapons in the military arsenals, and the newly emerged proliferators in addition to states. There are several reasons of a state to acquire nuclear weapons; however, the threat perception is the *causa sine quo non*. In other words, the domestic and regional environments are significant determinants causing a country to develop nuclear weapons. (Homan, 2013, p. 63) When a state suspects its neighbors that have had built or been acquiring nuclear weapons, its adherence to any treaty, including the NPT, would not be sustained regarding its threat perception from a nuclear-armed neighbor. (Braun and Chyba, 2004, p. 42) Therefore, the acquisition of nuclear weapons by a state will inevitably lead to the newly emerged proliferators. In that respect, the lack of universal membership to the nuclear nonproliferation treaties and initiatives also demonstrates the risk of emergence of new proliferators. In fact, the risk of nuclear attack stems from three security challenges: ‘existing nuclear weapons, the proliferation of nuclear weapons, and civilian nuclear facilities which may hide a clandestine weapons program.’ (McCoy, 2007, p. 261)

Although nuclear-weapon states agreed to eliminate their nuclear arsenals at the 2000 Review Conference of the NPT, they intend to keep them and furthermore acquire more tactical nuclear weapons. United States, for instance, has been investing in its nuclear weapons program due to the so-called increasing threats from ‘rogue states.’ US President Obama declared, ‘the fundamental role of U.S. nuclear weapons will continue, as long as nuclear weapons exist, to deter nuclear attack on the United States, our allies, and partners.’ (“Obama Prague Speech on Nuclear Weapons”, April 2010: vii) ElBaradei, former Director General of the International Atomic Energy Agency (IAEA), mentioned that the United States has been employing a double standard by not actually eliminating its own arsenal of nuclear weapons while attempting to restrain other countries from acquiring nuclear weapons. Therefore, Galtung and Portales stated that “ours is the age of militarization (...) There is no doubt that the military formation is a major part of contemporary

1 In 1960s, 20 or 30 countries were expected to acquire nuclear weapons. Today, eight countries have nuclear weapons. Five of them, which are the United States, Russia, China, France and the United Kingdom, are recognized by the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) as nuclear weapon states and have duties not to transfer nuclear weapons or other nuclear explosive devices and not in any way to assist or encourage a non-nuclear weapons state to acquire nuclear weapons. India and Pakistan have nuclear capability, while they have not yet openly deployed any weapons. Israel as well is widely believed to have nuclear weapons, but neither accepts nor denies their existence. Avner Cohen advocates in his book, titled “Israel and the Bomb,” that the Israeli initiative to acquire nuclear weapons was started by the classified agreement between Ben Gurion and Shimon Peres in 1947, before the establishment of the Israeli state. India, Pakistan and Israel are de facto nuclear weapon states and reject to be a party to the NPT. Apart from these countries, Iran has been suspected of violating its obligations to acquire nuclear weapons and North Korea has conducted three nuclear weapons tests in 2006, 2009 and 2013.



society,” regarding the militarization trend. (Eyre and Suchman, 1996, p. 80) (Pullinger, 2003, p. 55) Not only United States, but also NATO and Russia keeps at least the tactical nuclear weapons in their military arsenals. In addition, it is known that France, China, Pakistan, India and Israel have tactical nuclear weapons. (Kristensen, 2012, pp. 8-9)

The continuation of the role of nuclear weapons in the military, specifically in the nuclear-weapon states, weakens the capability of problem-solving of international nuclear regime. While tactical nuclear weapons, for instance, reduce the disproportionate nature of nuclear weapons with the advanced technology, they increase the risk of the use of nuclear. That is why US President Obama emphasized the increasing risk of a nuclear attack, while the risk of a global nuclear war has decreased. (“Obama Prague Speech on Nuclear Weapons”: vii) Furthermore, the less destructive power of tactical nuclear weapons would result in lesser consideration about the usage of them. The lack of a common definition of what is meant by tactical nuclear weapons, for instance, also creates a difficulty for international nonproliferation efforts. Even though Washington and Moscow agreed on a common definition of nuclear delivery vehicles based on the range during the Cold War, they did not have a common ground for tactical nuclear weapons. In the aftermath of the Cold War, they started to remove the least secure tactical nuclear weapons through unilateral presidential initiatives, which did not include the common definition of tactical nuclear weapons and verification process. Only recently, US, Russian and NATO officials attempted to clarify definitions of tactical nuclear weapons. Lastly, the uncertainty about the number of tactical nuclear weapons creates the risk for the effectiveness of international nuclear regime. Although it is known that tactical nuclear weapons have been acquired by several states, the exact number of tactical nuclear weapons they have, is not disclosed. Keeping the number of these weapons secret complicates the nuclear nonproliferation efforts of institutions. This ambiguity increases the verification problem and the risk of theft by terrorists, which increases the risk of a possible nuclear attack in near future.

Even though the proliferation of nuclear weapons is not a new phenomenon, the risk of an attack with nuclear weapons, especially by the terrorist groups is new. At the time when the NPT came into effect, the main aim was to prevent industrially advanced countries to acquire nuclear weapons, as Diyakov emphasizes. (Diyakov, 2010, p. 120) However, today’s proliferators would include not only states, but also fundamentalists and terrorists, which makes the risk of a nuclear weapon explosion greater than as previously assumed. States have traditionally been perceived as the main actors that would use nuclear weapons. However, terrorists would likely be the next users of the nuclear weapons. Nuclear terrorism would be the outcome of the successful nuclear acquisition attempt of outsider or insider theft, from the black market and from a state in possession of such items. Regarding these four means of nuclear terrorism, Bunn demonstrates the factors that increase the risk of nuclear terrorism. Among these, the perception of terrorist group about the nuclear weapon or material plays great role. If it is seen that nuclear capability would provide a strategic advantage against governments, then the risk of nuclear terrorism would increase. (Bunn, 2006, p. 110)

The number of terrorist groups interested in getting and using nuclear weapons was zero from the beginning of the nuclear era to the late 1980s. (Bunn, 2006, p. 108) The likelihood has been growing as more and more countries have produced nuclear weapons or materials. Therefore, the policy measures should aim to reduce the possibility of a successful nuclear acquisition of terrorists. One of the measures would be to consolidate the norm of nuclear nonproliferation because the existing non-use and deterrence norms of nuclear weapons would not be sufficient to prevent any use of nuclear weapons by terrorist organizations. As Doyle (2013, p. 16) mentions, “more nuclear materials are being produced, more knowledge relevant to the construction of nuclear weapons is being dispersed, and terrorist organisations are becoming more interested in acquiring nuclear capabilities.” Therefore, the priority of international nonproliferation efforts should eliminate stockpiles of nuclear weapons and materials throughout the world.

### **Providing Legal Framework and Verification Process**

The international nuclear nonproliferation efforts, by the entrance of NPT into force in 1970, have existed for nearly fifty years and included a number of multilateral mechanisms to prevent proliferation of nuclear weapons. The agreement on the NPT has been one of the crucial steps to prevent nuclear proliferation. Under the terms of NPT, states were divided into two; namely nuclear weapon states and non-nuclear weapon states. The Treaty aims to prevent horizontal and vertical proliferation of nuclear weapons. Regarding the first goal in preventing horizontal proliferation, it banned nuclear weapon states to assist non-nuclear weapon states to acquire nuclear weapons and to transfer nuclear weapons or its explosive devices to them. Regarding the second objective in preventing vertical proliferation, it aims to eliminate all nuclear weapons.

In addition to the NPT, the International Atomic Energy Agency (IAEA) has also become a key organization in the nonproliferation regime, implementing the verification process of nonproliferation within the framework of NPT. In accordance with the aim of preventing nuclear weapons proliferation, the IAEA aims “to accelerate and enlarge the contribution of atomic energy to peace, health and prosperity throughout the world” and to ‘ensure, so far as it is able, that assistance provided by it or at its request or under its supervision or control is not used in such a way as to further any military purpose.’ (The Statute of IAEA, Article II, <http://www.iaea.org/About/statute.html>) There have also been additional international attempts to control export of nuclear materials between states. The Zangger Committee, then renamed as Nuclear Suppliers Group and the Wassenaar Agreement on Export Controls for Conventional Arms and Dual Use Goods and Technologies, for instance, is one of them and attempted to control over the export of sensitive nuclear-related materials and technologies. Despite these multilateral mechanisms, proliferation of nuclear weapons and the search for an indigenous nuclear fuel cycle by several states could not be prevented.

Effectiveness of a regime is also dependent on the member states positive perception on the fulfillment of its rules by all states. According to Sauer (2006, p. 334), one of the main challenges

is now caused by the feeling of member states that the other would not fulfill the obligations of the nuclear nonproliferation regime. Zaborsky argues as well (1998, p. 92), one of the ineffectiveness lies in the text of the NPT, which discriminates nuclear states versus non-nuclear weapon states. While this separation could have some sense in time of writing the articles of the treaty for preventing nuclear proliferation both vertically and horizontally, it is seen in time that the unachieved objectives have created new challenges. For instance, the discriminatory text of the NPT leads some countries not to ratify it, which creates the lack of universal acceptance. Moreover, the NPT does not address to the threats caused by near-nuclear or threshold states.<sup>2</sup> Last but not least, while the NPT Review Conferences extended the NPT indefinitely and unconditionally in 1995, it does not sufficiently address to strengthen regime's capability to provide legal framework and verification process.

### **Reducing Nuclear Motivations**

Proliferation of nuclear weapons is a complex phenomenon to be explained fully by any single explanation. Traditionally, the anarchic feature of international system, the national security and the competition of interests among the internal bureaucracy were observed as the main reasons for proliferation of weapons. From a realist approach, for instance, nuclear proliferation is an outcome of anarchical system, which necessitates the states to strengthen their military capability in order to maximize their own national interests. Furthermore, states would never be completely secure in an anarchical structure that inevitably causes to the proliferation of nuclear weapons.

As a complementary approach to the realist standpoint, constructivists have focused on how particular social and cultural meanings, namely normative understandings, have affected the proliferation of weapons. In the view of constructivism, "norms shape conceptualizations of interests through the social construction of identities." (Price and Tannenwald, 1996, p. 125) The constructivist approach emphasizes the outcome of normative structure, which is formed by collective expectations for the appropriate behavior of actors with a constructed identity. Eyre and Suchman (1996, pp. 86-87) argue that socially constructed meanings that have associated with weapons are the main factors for the proliferation. According to them, linking conventional weapons with sovereign status as a nation, with modernization and social legitimacy have caused to the proliferation. Regarding nuclear weapons, it seems that the effect of the normative structure is not different. Acquiring a nuclear weapon has been associated with the status of a 'superpower' or 'regional power' Scott Sagan (1996/97, p. 55), for instance, argues that the determinant force behind the proliferation of nuclear weapons is more than for national security. According to him, nuclear weapons serve both as the political tool in internal bureaucratic struggles and as international normative symbols of modernity and identity.

---

2 Near-nuclear states have no nuclear programs at all and no intention to have nuclear weapon capability in the near future, despite their developed technical ability to build nuclear weapons. Threshold states, however, have highly developed nuclear programs for peaceful purposes, which would easily be transformed for military purposes.

NPT has been more focused on the prevention of nuclear proliferation horizontally, ignoring vertical proliferation. It aims to prevent non-nuclear weapon states to acquire technical ability to produce nuclear weapons, rather than to end, or at least minimize, states' nuclear motivations. It is certain that the technical challenges have been at the top of the reasons for the restrictive factors of nuclear proliferation. However, in the last fifty years, it is observed that if a state has strong nuclear motivation, it would find solutions to overcome technical challenges to acquire nuclear capability, including via illegal means. Therefore, the effective solution should be to eliminate, or at least to reduce, politico-military motivations of states to acquire nuclear weapons. According to Zaborsky (1998, p. 2), the first dilemmas of nonproliferation lies on the answer of "which government is more reliable and safe in nonproliferation regime terms: a government with no political and security incentives to build WMD [weapons of mass destruction], or one with no technical capabilities to build them." Current institutional mechanisms have rarely addressed to the political motivations of states for nuclear proliferation, which creates another ineffectiveness of the regime. They mainly focused on strengthening verification measures in order to prevent them to achieve technical capabilities for military purposes, rather than to reduce motivations of states to acquire nuclear weapons.

### **Creating and Consolidating Normative Principles**

Understanding the normative factors that work against the use of nuclear weapons is as important as understanding why states proliferate. It is noteworthy to mention that international nonproliferation efforts have successfully created nuclear taboo. As in the case of nuclear proliferation, there are no exclusive explanations why states voluntarily forego the use of nuclear weapons. Press, Sagan and Valentino (2013) mention three broad theoretical explanations to understand states' stance towards nuclear weapons. The first explanation emphasizes the 'logic of appropriateness,' in which the use of nuclear weapons is determined by the decision of states about what kinds of behavior are appropriate. In accordance with this first explanation, states do not decide to use nuclear weapons because of the conventional wisdom about the non-use norm of nuclear weapons. The records of political discussions during the Spring of 1953 on how to end the Korean War demonstrates the determinant impact of the normative issues on the behavior of states. Price and Tannenwald (1996, p. 138) quote that Eisenhower and Dulles were more concerned about the possible negative public opinion on nuclear use than any material concern. In that respect, the consolidation of a 'nuclear taboo' at the global level led the legitimacy and legality of nuclear weapons to be decreased. (Tannenwald, 1999, pp. 435-436) Since civilians are no longer seen as the legitimate target at war, the disproportionate nature of nuclear weapons made them as an unacceptable weapon of war, so a moral country does not want to take the risk of killing noncombatants.

In contrast to this explanation, the second view mentions the 'logic of consequences,' in which the use of nuclear weapons is determined by the decision of states taken after cost-benefit calculation. This perspective advocates that states do not use nuclear weapons because they assessed that the

destructiveness of nuclear weapons would not serve the objective. Brazil decided to dismantle nuclear weapon program and end its nuclear rivalry with Argentine in 1990 was partly as a result of such 'logic of consequences'. Moreover, adding the acceptance of the use of nuclear energy only for civilian purposes to the 1998 Constitution demonstrates how norms are seen as powerful in nonproliferation efforts.<sup>3</sup>

The last view argues that the choices of states about using nuclear weapons are also determined by the 'logic of consequences,' but suggests the preferences of states as an outcome of strategic interaction with others. From this standpoint, states may forego the use of nuclear weapons not to become a precedent.

All these theoretical explanations contribute to understand why states proliferate and why they voluntarily decline the use of nuclear weapons. It seems that there is a relatively well-established non-use and deterrence norms of the nuclear weapons, however, it is uncertain to what extent these norms would prevent a nuclear attack in the future. After the United States dropped the atomic bomb in Hiroshima and Nagasaki in 1945, the destructive effects of nuclear weapons created a global stance against the use of nuclear weapons. Since there is not a legal prohibition against the use of nuclear weapons, the non-use norm exists as a de facto norm.

The central idea about the non-use of nuclear weapons lies on two basic assumptions. The first is identifying nuclear weapons as 'weapons of mass destruction,' which delegitimizes them as weapons of war; the second is based on the norm of deterrence, which implies that the outcome of the use of nuclear weapons would be so extreme that prevent actors from taking such a decision. Even though the deterrence has been perceived as one of the main pillars of the non-use norm, it does not suggest neither sufficient explanations to the non-use in cases where there is no fear of nuclear retaliation, the attacks of non-nuclear states against nuclear states and the relatively few number of states that seek to have a nuclear deterrent capability. (Tannenwald, 1999, pp. 433-434) In addition, the deterrence norm would not work for the prevention of a nuclear attack by terrorists and would fail either because of a series of mechanical and human errors that lead to take irrational decisions. Therefore, it would be costly to maintain nuclear arsenal believing in the deterrence norm. Furthermore, the possibility of public support to the usage of nuclear weapons when the nuclear weapons are perceived as militarily useful demonstrates the weakness of current international nonproliferation regime. (Press, Sagan and Valentino, 2013, pp. 9-13) These challenges prove that the non-use norm of nuclear weapons is weak and not reliable for the future of international nonproliferation regime.

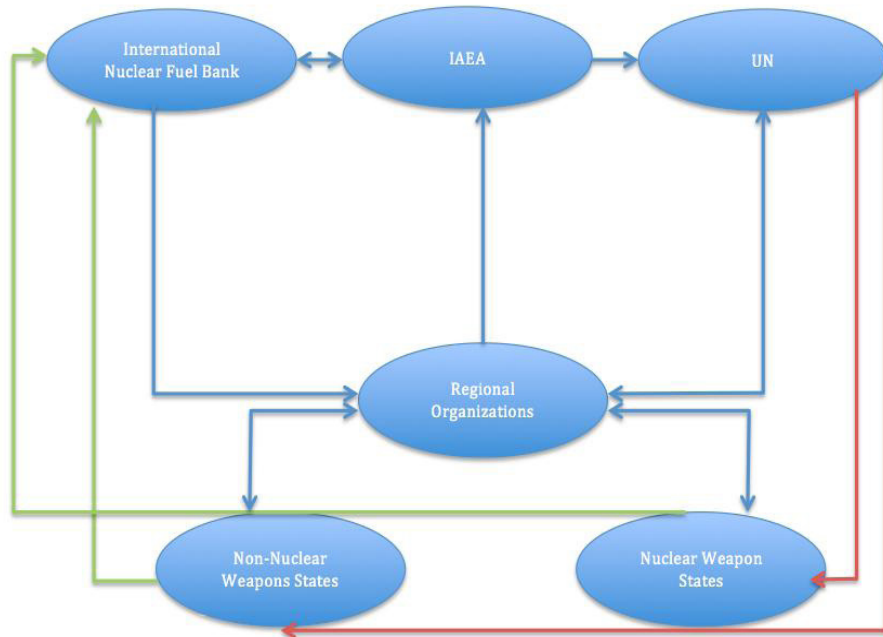
---

3 Brazil Constitution, Article XXIII – operate nuclear energy services and facilities of any nature, exercise state monopoly over research, mining, enrichment and reprocessing, industrialization and trade in nuclear ores and their by-products, taking into account the following principles and conditions: a) all nuclear activity within the national territory shall only be admitted for peaceful purposes and subject to approval by the National Congress; b) under regime of permission, authorization is given for the utilization of radioisotopes in research and for medical, agricultural and industrial use; c) under regime of permission, authorization is given for production, commercialization and utilization of radioisotopes with half-life equal to or shorter than two hours; d) civil liability for nuclear damages does not depend on the existence of fault. Available at: <http://www.v-brazil.com/government/laws/titleIII.html> (Accessed 15 October 2013)

## Possibility of a New Multilateral Mechanism

Regarding the insufficiency of current treaties and institutions, an alternative multilateral mechanism should be founded on both new normative and institutional bases. On the one hand, the nonproliferation norm, rather than the current non-use or deterrence norms, should be prioritized in order to eliminate all nuclear weapons without exception. On the other hand, institutional mechanism should be re-constructed in order to minimize the risk of a nuclear attack. Graphic 1 illustrates one of the possible alternative mechanisms for nuclear nonproliferation.

**Graphic 1: An Alternative Mechanism for Nuclear Nonproliferation**



An alternative mechanism should be based on three levels; international, regional and domestic levels. At the international level, the United Nations (UN), the International Atomic Energy Agency (IAEA) and an International Nuclear Bank should operate. At the regional level, regional organizations should work for more transparent nonproliferation efforts. At the domestic levels, both nuclear-weapon states and non-nuclear-weapon states should take nonproliferation policies.

Regarding the current institutional mechanism, both the role and the organizational structure of two institutions, namely UN and IAEA should be revised. UN should take the enforcement role to consolidate nonproliferation norm. The legal framework for the enforcement capability of the

UN could also be backed by the political power, which should make the cheaters to be faced with political isolation as a result of the UN Resolution.

Since the UN Security Council determines the existence of a threat to the peace or act of aggression, consolidating a universal nuclear nonproliferation norm is also expected to be taken as a primary role by the UN Security Council. Such a role of the UN would certainly require the readjustment of decision-making process in the Security Council. Regarding the nuclear proliferation at least, all 15 members of the Council without making a distinction between permanent and temporary members should have one vote without veto power. This re-adjustment will increase confidence between states and create a ground for the UN to deal with not only the nuclear program of the non-nuclear weapon states, but also the existence of nuclear arsenals of the nuclear weapons states, including both their strategic and tactical nuclear weapons. In the graphic, the suggested UN role is illustrated with one-way red arrows, which implies the enforcement power of the UN on states in order to preserve and consolidate nonproliferation norms and rules. If states will not follow international norms, they should know in advance that political isolations as a result of political and economic sanctions would be the inevitable consequence.

Consolidating the enforcement role of the UN, its verification process should certainly be strengthened. How UN would get reliable information on nuclear proliferation? As currently happening, the UN resolutions should be based on the IAEA reports. This mechanism is illustrated with one-way arrow goes from the IAEA to the UN in the Graphic. In addition, regional organizations should be an auxiliary route in informing UN. Consequently, regional organizations will strengthen nonproliferation efforts sharing the reports of their own inspections with the IAEA and the UN concurrently. This mechanism is illustrated with one-way arrow goes from the regional organizations both to the IAEA and the UN in the Graphic.

IAEA is another organization at the international level that works for preventing nuclear proliferation. In the new mechanism, IAEA would continue its verification function over both the non-nuclear weapon states and nuclear weapon states. However, the most important point is to get the acceptance of key states, which have been suspected or known of having nuclear weapon capability. In that respect, the creation of regional organizations, which will share information with the IAEA and UN, became crucial.

One of the current challenges to the nonproliferation regime is resulted from the will of developing states to retain their right under the NPT to possess nuclear fuel cycle technologies. What complicates the situation is the limitation on the verification system of the IAEA over the enrichment process at the indigenous nuclear reactor. The spread of nuclear fuel cycle technologies, notably for uranium and reprocessing spent fuel to separate plutonium, increases the risk of nuclear proliferation giving states to produce fissile materials for weapons. Thus, El Baradei defined the spreading of nuclear fuel cycle technologies as the 'Achilles' heel of the nuclear nonproliferation regime.' ("Multilateral Approaches to The Nuclear Fuel Cycle," *Expert Group Report Submitted to The Director General of the International Atomic Energy Agency, INFIRC*,

640, 22 February 2005: 17) As mentioned by Diyakov (2010, pp. 117-125), spreading nuclear fuel cycle technologies is not a new problem and increases the risk of illegal transfer of sensitive technologies to other entities, diversion of nuclear materials from declared facilities, having a clandestine military program with the undeclared fuel cycle activities and withdrawal from NPT in order to continue nuclear program from military purposes. Increasing the number of states that seek for their own fuel cycle led El Baradei to appoint an international group of experts to evaluate possible multilateral approaches to the civilian nuclear fuel cycle in 2004. ("Multilateral Approaches to The Nuclear Fuel Cycle," *Expert Group Report Submitted to The Director General of the International Atomic Energy Agency, INFCIRC, 640, 22 February 2005, pp. 4-5*) According to that report, multilateral approach would satisfy both of the following objectives; 'assurance of nonproliferation' and 'assurance of supply and services.' ("Multilateral Approaches to The Nuclear Fuel Cycle," *Expert Group Report Submitted to The Director General of the International Atomic Energy Agency, INFCIRC, 640, 22 February 2005, p. 5*)

Regarding the problems caused by the spreading of nuclear fuel cycle technologies, an International Nuclear Fuel Bank would provide an efficient institutional mechanism to prevent states from developing their own enrichment activities. Even though multilateral mechanism for nuclear fuel cycle had already been suggested in several times, none of them had been implemented. For instance, France, Germany, the Netherlands, Russia, the United States and United Kingdom had already suggested guaranteeing international fuel supply. Establishment of a fuel bank under the auspices of the IAEA and a multinational fuel center, which would be realized as a result of both converting national fuel cycles to multinational enterprises and creating regional multinational fuel centers, were also recommended. Last but not least, Global Nuclear Infrastructure Initiative that is proposed by Russia was another inconclusive attempt to create multilateral nuclear fuel cycle centers. Since analyzing all these proposals are out of the scope of this paper, it is sufficient to mention here that one of the main oppositions of the non-nuclear weapon states has been based on the rejection of being dependent on another country for acquiring enriched uranium. In that sense, an international fuel bank would create a ground for all states to acquire enriched uranium equally, which is illustrated with one-way green arrow goes from the states to the bank in the Graphic. This new mechanism would contribute to increase confidence between states not only providing equal rights to access to nuclear energy, but also facilitating the verification process over a state's nuclear activities by offering storage and disposal of spent fuel.

In contrast to the current mechanism, it is necessary to create regional organizations, which should work together with the international institutions such as UN and IAEA, to prevent nuclear proliferation. At the 2005 NPT Review Conference, El Baradei proposed the regional multinational centers as a part of a mechanism for the multilateral nuclear fuel cycle at the 2005 NPT Review Conference. (Kerr and Pomper, 2005) The tasks of regional organizations could be based on two objectives. The first would be to create a platform for dialogue, facilitating direct communication between states in order to reduce tensions and conflicts. Since the regional conflicts have been one of the main reasons for nuclear proliferation, specifically for threshold states (Zaborsky, 1998, p. 96), regional organizations would remove security dilemma, creating



more transparency and building confidence between regional states. The second would be to consolidate verification measures. At the regional level, the initiatives have been mainly based on the establishment of nuclear-weapon free zone. However, resistance of threshold and non-nuclear weapon states jeopardizes these initiatives to be successful. Therefore, the formation of regional nuclear fuel cycles would contribute to harmonize nuclear policies of these states. In addition, it would increase transparency and confidence about nuclear issues, encouraging cooperation on peaceful uses of nuclear energy. In that sense, one of the initiatives about the regionalization of nonproliferation policies is the Arab Atomic Energy Agency. Even though it has been dormant for a long time, the Riyadh Summit in 2007 and Doha Summit in 2009 underlined the necessity for an effective in order to encourage cooperation for the development of peaceful nuclear activities in the Arab world. (Shaker, 2010, p. 97) What is important here is becoming a party of regional nonproliferation institutions should be perceived as an inevitable result of accepting nonproliferation norms. In other words, regional organizations should also take a complimentary role to the international organizations in order to consolidate nonproliferation norms. This makes regional organizations to be as important as international organizations, which is now missing in the current institutional mechanism.

Regarding the nuclear nonproliferation considerations, regional organizations would serve to reduce nuclear motivations of states and to verify peaceful nuclear activities of their members, which will contribute to create mutual trust between states. At the suggested mechanism, regional organizations would take active role in the verification process with the participation of inspectors from the party states. Such an action was taken by Brazil and Argentine, for instance, when they signed an agreement whereby they abandoned the acquisition of nuclear weapons. They agreed to carry out verification measures with their own inspectors with the Agency's inspectors. (Valesquez, 2004, p. 29) Implying the same mentality of Brazil and Argentine, the participation of a party state's inspector, who is independent from the IAEA's personnel, would contribute to increase confidence towards the verification system. Furthermore, the verification measures of regional organizations would be expected to strengthen the hands of the UN in implementing sanctions.

At the domestic level, both nuclear and non-nuclear weapon states should be treated equally at this new mechanism. Both of them have to acquire nuclear fuel from the international bank for their own nuclear energy program; have to become a member of the regional organizations and have to be subject of the UN sanctions if they violated the nonproliferation norm. In contrast to the current nonproliferation regime, the distinction between nuclear and non-nuclear weapon states should be eliminated.

## **Conclusion**

Although the international nuclear nonproliferation efforts have existed for nearly fifty years, the current institutional mechanisms have not yet efficiently prevented the proliferation of nuclear

weapons. This article analyzed the effectiveness of international nuclear regime measuring its capability of problem-solving, reducing nuclear motivations of states, providing legal framework and verification process, and creating and consolidating normative principles. While the nuclear regime could partly be seen as effective regarding the low number of nuclear weapon states than the expected numbers in 1960s, it faces with serious challenges in solving the nuclear problem. One of the challenges emerges because of the lack of universal acceptance of the international treaties and organizations. The regime has also not effectively addressed to reduce the nuclear motivations of states. Even though it has provided legal framework and verifying process, there are still difficulties to detect nuclear activities for military purposes. Lastly, the regime has effectively created the non-use and deterrence norms, while failed to create and consolidate the nonproliferation norm, based on total elimination of nuclear weapons. Since the existence of nuclear weapons is still ignored by the current nonproliferation regime, it ineffectively addresses to the increasing risk of a nuclear attack by the new actors.

As mentioned, the lack of universal acceptance of the treaties and organizations, the perception of the NPT as a discriminatory treaty, the challenges in the verification process, continuation of nuclear motivations by some states and finally the continuation of the role of nuclear weapons, notably tactical nuclear weapons, in the military of the nuclear weapons states have made international nonproliferation efforts to become ineffective. Most importantly, the lack of political wills of states, including all threshold, non-nuclear – and nuclear-weapon states, to prevent nuclear proliferation made all nonproliferation initiatives to be inconclusive. Since the answer is negative to the question of whether living with nuclear weapons is safe, conducting rigid international policies to eliminate all nuclear weapons without exception, rather than seeking the ways to live with these weapons, is really necessary.

It is seen that the international nonproliferation regime has been based on the non-use and deterrence norms of nuclear weapons. However, the spreading of tactical nuclear weapons and the emergence of the terrorist organizations as the most likely user of nuclear weapons in near future, clouds the success of these norms to prevent nuclear attacks. Therefore, the nonproliferation norm of nuclear weapons, which should equate the absence of nuclear weapons with protecting human rights, has to be urgently consolidated. Firstly, the norm-setting process of the nuclear nonproliferation should be focused on. Within that framework, the active involvement of UN and regional organizations in the norm-setting process should be created. Secondly, an alternative multilateral mechanism should be established to address effectively to the current proliferation challenges, because the establishment of normative structure would be inconclusive without the support of institutional mechanisms. At the international level, UN, IAEA and an International Fuel Bank would function collaborating with each other. Their primary task should be to build nonproliferation norms by supplying nuclear fuel for civilian purposes and to provide verification measures to prevent nuclear activities for military purposes. At the regional level, regional organizations would contribute to the consolidation of nonproliferation norms by supporting international verification measures and increasing transparency and mutual trust between countries. At the domestic level, all countries are expected to oblige to fulfill the

requirements of nonproliferation norms and rules, as a result of accepting these norms and rules for universal human rights.

This article aimed to shed light on the ineffectiveness of international nuclear regime and to open a discussion over the possible institutional mechanisms, suggesting an alternative mechanism that would work for nuclear nonproliferation at the international, regional and domestic levels. Keeping in mind the weaknesses of this suggested mechanism, discussing alternative institutional mechanism for nonproliferation concerns is an urgent issue for human rights. Before reaching to the point, at which U-turn is impossible, the existence of nuclear weapons should be perceived as a threat to the universal human rights.

## BIBLIOGRAPHY

- Diyakov, A. S. (Winter 2010) "The Nuclear "Renaissance" & Preventing the Spread of Enrichment & Reprocessing Technologies: A Russian View", *Daedalus* 139 (1), 117-125.
- Valezquez, A. C. S. (December 2004) "Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation", *Latin American Politics and Society* 46 (4): 29.
- Braun, C. and Chyba F. C. (Fall 2004) "Proliferation Rings: New Challenges to the Nuclear Nonproliferation Regime", *International Security* 29 (2): 42.
- Eyre, D. P. and Suchman M. C. (1996) "Status, Norms and the Proliferation of Conventional Weapons: Institutional Theory Approach", In Peter J. Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 86-87.
- Press, D. G., Sagan, S. D. and Valentino B. A. (February 2013) Atomic Aversion: "Experimental Evidence on Taboos, Traditions and the Non-Use of Nuclear Weapons", *American Political Science Review* [http://iis-db.stanford.edu/pubs/24013/FINAL\\_APSR\\_Atomic\\_Aversion.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/24013/FINAL_APSR_Atomic_Aversion.pdf) (Accessed 12 January 2014)
- Kristensen H. M. (May 2012) "Non-Strategic Nuclear Weapons", *Federation of American Scientists, Special Report* 3 <http://devposse.gatech.edu/sites/devposse.gatech.edu/files/Non-Strategic%20Nuclear%20Weapons.pdf> (Accessed 15 January 2014)
- Doyle J. E. (February-March 2013) "Why Eliminate Nuclear Weapons?", *Survival: Global Politics and Strategy*: 16.
- Dhanapala J. (Fall 2001) "Multilateralism and the Future of the Global Nuclear Nonproliferation Regime", *The Nonproliferation Review*: 1-2.
- Bunn M. (September 2006) "A Mathematical Model of the Risk of Nuclear Terrorism", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 607: 103-120.
- 'Multilateral Approaches to The Nuclear Fuel Cycle', *Expert Group Report Submitted to The Director General of the International Atomic Energy Agency, INFCIRC 640* (22 February 2005).
- Shaker M. I. (Winter 2010) "Nuclear Power in the Arab World & The Regionalization of The Nuclear Fuel Cycle: An Egyptian Perspective", *Daedalus* 139 (1): 93-104.
- Tannenwald N. (Summer 1999) "The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis Nuclear Non-Use", *International Organization* 53 (3).
- Young, Oran R. and Levy, Marc A. (1999) "The Effectiveness of International Environmental Regimes" in Oran R. Young (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Regime: Causal Connections and Behavioral Mechanisms* USA: MIT Press, 1-33.

- “Obama Prague Speech on Nuclear Weapons”, (April 2010) vii [http://www.huffingtonpost.com/2009/04/05/obama-prague-speech-on-nu\\_n\\_183219.html](http://www.huffingtonpost.com/2009/04/05/obama-prague-speech-on-nu_n_183219.html) (Accessed 9 July 2013)
- Homan, P. (2013) “Exploring the Nex Generation of Proliferators: Why Venezuela is not the Next Iran”, *The Nonproliferation Review* 20/1: 63.
- Kerr, P. and Pomper, M. (4 February 2005) “Tackling the Nuclear Dilemma: An Interview with IAEA Director-General Mohamed ElBaradei”, *Arms Control Association* [http://www.armscontrol.org/act/2005\\_03/ElBaradei](http://www.armscontrol.org/act/2005_03/ElBaradei) (Accessed 5 January 2014)
- Price, R. and Tannenwald, N. (1996) “Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos”, In Peter J. Katzenstein (ed.) *The Culture of National Securirty: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 138.
- McCoy, R. (October-December 2007) “The Continuing Risk of Nuclear War”, *Medicine, Conflict and Survival* 23 (4): 261.
- Sagan, S. D. (Winter 1996/97) “Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb”, *International Security* 21 (3): 55.
- Sauer, T. (2006) “The Nuclear Nonproliferation Regime in Crisis,” *Peace Review: A Journal of Social Justice* 18 (3): 333-340.
- Pullinger, S. (October-November 2003) “U.S. Policy: WMD, Good and Bad”, *Disarmament Diplomacy*.
- Zaborsky, V. (Fall 1998) “What to Control and How to Control: Nonproliferation Dilemmas”, *World Affairs* 161 (2): 92-98.

## Rethinking the Iranian Islamic Revolution of 1979 with the Security Dilemma of the Cold War

1979 İran İslam Devrimini ‘Soğuk Savaşın Güvenlik İkilemi’ ile  
Yeniden Düşünmek

Meral BALCI\*  
Esra DENİZ\*\*

### Abstract

The case of Iranian Revolution can be interpreted in different ways in the light of the fact that it is still a revolution that continues to be written and discussed too much about. The study of the Iranian Revolution in literature, in general, confronts a growing resistance with the influence of the opposition people who oppose the oppression of the Pahlavi Dynasty dictatorship and grows under the influence of the Islamic phenomenon. However, in order to understand the Iranian Revolution, the perspective that is focused on the internal dynamics will not be sufficient. The external dynamics and the interaction of external dynamics with these actors must be a further perspective that needs to be focused to understand this particular revolution.

In this article, the differences of the Iranian Revolution are evaluated in a different perspective from the point of view of the literature. Rather than explaining the revolution with the historical process, it focused on the external dynamics that constitute the historical process. While evaluating the external dynamics, it is explained that the anarchy created by the Cold War in the international system through the security dilemma, and that the internal dynamic effect of this dilemma in a strategic country such as Iran could be realized by developing the anti-imperialist identity building of Khomeini through discourse and integrating all opposition groups. While evaluating the external dynamics, it is explained that the anarchy created by the Cold War in the international system through the security dilemma, and that the internal dynamic effect of this dilemma in a strategic country such as Iran could be realized by developing the Anti-Imperialist identity building of Khomeini through discourse and realizing the Islamic revolution of all opposition groups.

**Keywords:** Cold War, Iran, Islamic Revolution, Security,

---

\* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, mbalci@marmara.edu.tr, Orcid: 0000-0003-3638-5339

\*\* YL Öğrencisi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası Politik Ekonomi Bölümü, denizesra35@gmail.com, Orcid: 0000-0002-6266-3972

**Öz**

İran Devrimi bugün bile üzerine çok fazla yazılan, tartışılan bir devrim olması itibari ile farklı açılardan yorumlanabilmektedir. İran devriminin literatüre giren incelemeleri genel anlamda Pehlevi Hanedanlığının diktatörlüğünün baskısına karşı koyan muhalif halk ve İslam olgusunun etkisi ile büyüyen bir direniş olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak İran Devrimi'nin anlaşılması için sadece iç dinamiklere yoğunlaşılacak bakış açısı yeterli olmayacaktır. Dış dinamikler ve dış dinamiklerin aktörler ile etkileşimi bu şahsına münhasır devrimi anlayabilmek için odaklanması gereken ayrıca bir perspektif olmalıdır.

Bu makalede, İran Devriminin farklılığı literatürdeki bakış açılarından farklı bir perspektif ile değerlendirilmiştir. Devrimi tarihsel süreç ile açıklamadan ziyade tarihsel süreci oluşturan dış dinamiklere odaklanılmıştır. Dış dinamikleri değerlendirirken Soğuk Savaşın uluslararası sistemde yarattığı anarşi, Güvenlik İkilemi üzerinden açıklanmıştır. Mevcut iki kutbun yarattığı ikilem ise İran gibi stratejik bir ülkede, Humeyni'nin 'Anti-emperyalist' kimlik inşasını oluşturarak tüm muhalif grupları birleştirebilmesine ve böylece de İslam Devrimini gerçekleştirebilmesine olanak sağlamıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Soğuk Savaş, İran, İslam Devrimi, Güvenlik

**Introduction**

Revolution is a social, political, cultural, and an economic phenomenon that opens the doors of a new and different era by closing down a period that has been experienced. They generally affect not only the country where the revolution is taking place, but also the surrounding countries and even the entire international system. As revolutions can influence the entire international system during and after them, they can also be affected by the existing parameters of the international system.

The most important external dynamic that should not be ignored in the process until the Iranian Revolution in 1979 was the insecure structure of the Cold War which has distrusted and isolated the international system. In this insecure environment, the existence of the countries that want to secure themselves in the bipolar system between the USA and the USSR by joining one of them, as well as those who deny these two poles, has brought the international system into a total anarchy during the Cold War years. The Pahlavi Dynasty's close relations with the United States and the United States' moderate attitude towards Iran to keep the USSR out of the Middle East were seen as the US colonialism for the Iranian people. Undoubtedly, the Iranian people's interpretation of the United States' approach to Iran as 'exploitation' could be justified. The fact that Iran's oil and natural gas is run by US and UK companies and that Reza Shah has imposed his income and political support on the Iranian people as dictatorship has led the Iranian people to seek a "liberating" leader. The US's support of the repressive policies implemented in Iran, which was one of the most important allies of the US in the Middle East during the cold war, in which the United States never wanted to lose, led the Iranian people to gather around Khomeini's "neither East nor West, only Islam" identity, which could bring together all opposition groups. The 'anti-imperialist' policy through the oppressive dilemma of Khomeini, which soon brought together all opposition groups in Iran, allowed Iran to make the Islamic Revolution which would deeply affect Iran and the whole world in 1979. One of the most fundamental differences of the

Iranian Revolution was the unification of all dissident groups, with only a verbal partnership, without determining the regime to be brought after the revolution. This, of course, was possible by the fact that Humeini had analyzed the conjuncture very well, made the right moves as a result of this analysis and constructed a common identity.

The key question that this article wants to answer is how the “anti-imperialist” identity building which was created by Khomeini by evaluating the conjuncture as a result of the security dilemma experienced in the Cold War in the development of the 1979 Revolution in Iran, in particular in its external Dynamics nature, has turned into a social movement.

## **I. Security Dilemma And The Cold War: Theoretical Framework**

The historical development of the concept of security in international relations has progressed in parallel with the wars in the world. Although first emerged in the 1940s with the name of Strategic Studies, it started to go out of the category of Strategic Studies since 1980 (Açıkmeşe, 2014, p. 241-242). From the 1980s onwards, researchers have started to produce theories on the security concept by looking at it from different perspectives. Although the reflection of the concept of security on international relations was based on the Treaty of Westphalia in 1648, the focus of the researchers on this concept as a separate sub-discipline emerged after 1980 due to the necessity of explaining the changing war conditions. The beginning of the Cold War after the close combats in the First and Second World War revealed the necessity of a better understanding of the concept of “security” and removing it from certain patterns. The birth of the concept of security dilemma was also realized during the Cold War. In this section of the study, the concept of “Security Dilemma” will be explained and the Cold War period will be examined within the framework of the concept of “Security Dilemma”.

### **I.1. The Emergence of Security Dilemma**

*“The race in armaments and the war itself are explained in the last resort, therefore, as the result of man’s universal sin.”*

Herbert Butterfield<sup>1</sup>

In order to understand the international system, it is necessary to understand the nature of states, and to understand the nature of states, it is necessary to understand the nature of individuals. Herbert Butterfield, in his book *History and Human Relations*, published in 1951, focused on the conflict in human relations and tried to explain the cause of conflicts in the international system. Human conflicts are the basis of human dilemmas, which, according to Butterfield, the source of basic human dilemmas is a sense of competition that cannot be prevented and impossible to control

---

1 For detailed explanation, see: Herbert Butterfield, *History and Human Relations*, Collins St. James’s Place, London, 1951, p. 22.

(Butterfield, 1951, p. 20). The unpredictable sense of competition constitutes a mathematical formula of “human conflict” that Butterfield calls “tragedy”<sup>2</sup>. As Butterfield describes as “the real world of international relations”, the thesis of “the absolute deadlock or the unstopable dilemma lies within the geometry of human conflict” (Butterfield, 1951, p. 20) is the building block of the concept of security dilemma. Butterfield created the basic point of view of the concept of “security dilemma” by thinking through the individual, and the concept of human nature that he accepts bears the traces of Hobbes. Butterfield accepts Hobbes’s approach to human nature and expresses that people are fighting because of “Counter-Fear”. The term ‘Counter-Fear’ for Butterfield is a characteristic of “the situation in which absolute human impasse has become a conflict”. The individual can literally feel the fear he or she experiences, but he or she can’t get into the counter-fear of others (Butterfield, 1951, p. 21) this makes it clear for Butterfield that the human impasse is a tragedy. At the same time, Butterfield interprets the absolute impasse or irreducible dilemma as a “situation in which decision makers who do not intend to fight in the idea have to fight in the action (Bilgiç, 2011, p. 124)”. According to Butterfield, blaming decision-makers (decision-makers on both sides) is no use because the real reason for the tragic humanitarian impasse (wars) caused by the armament race, i.e. competition, is Hobbessian Fear (Butterfield, 1951, p. 22).

In order to fully understand the “Counter-Fear” expression, which constitutes the point of view of the Butterfield’s security dilemma, it is necessary to know that Butterfield has evaluated the “fear” approach through the “Hobbessian Fear”<sup>3</sup>. Because Butterfield created the basis of the concept of security dilemma on the chain of “Hobbessian Fear-Sense of Competition-Human Predicament-Counter Fear-Conflict (Tragedy)”. The basis of Hobbessian Fear is “the fear of death”. In other words, “the end of human existence” is the most severe and primary fear of man (Blits, 1989, p. 417) and according to Hobbes, as a result of this fear, every human being, by nature, has the desire to live. Therefore, every person has the freedom to use his power to protect himself (Hobbes, 2011, p. 91). At the same time, Hobbes states that the muscles and similar parts that make up the human body resemble the form and power that forms the state (Hobbes, 2011, p. 158). The fact that Butterfield was influenced by Hobbes during the birth of the concept of security dilemma and that he gave a basic point of view to the concept of security through “fear” in order to understand the environment of insecurity is not difficult to understand when the etymological examination of the concept of “security” is made. As J. Frederik M. Arends points out in his work, the contemporary concept of “security” has been blended with three elements in the historical process and gained its present meaning. These are, “the objectives of the ancient Athenians to prevent their empire from collapsing, the religious emphasis of the Romans who used the concept of *securitas*, and the goal of the Hobbessian philosophy to prevent civil wars”<sup>4</sup>.

2 Herbert Butterfield accepts the Hobbessian approach of human nature and states that one cannot prevent the sense of “competition” inherent in human nature to survive, so one’s predicament would inevitably turn into conflict, and he expresses this as a “tragedy” because he believes that conflicts will be absolute. For more information, see: Herbert Butterfield, *ibid.*, pp. 20-22.

3 See: Jan H. Blits, *Hobbessian Fear*, Political Theory, Vol.17, No.3 August 1989, pp. 417-431.

4 For more information, see: J. Frederick M. Arends, *Homerus Hobbes and Beyond: Dimensions of The Concept of*



When the word *Securitas* is examined in depth with their Latin origin, it is seen that it means “lack of concern”. As Arends notes, the word can be explained by a number of words that are semantically related to “fear”, “fear of death” and the sense of “trust” that accomplishes these meanings. (Frederik and Arends, 2009, p. 5). Hobbes’ concept of “security” is based on the Greek historian Thucydides. Thucydides shows the civil wars as the cause of the destruction of the Athenian Empire and contributes to the understanding of security with a different perspective as “the decline, the prevention of defeat” (Frederik and Arends, 2009, p. 7). Thus, Hobbes’ approach to the concept of security developed within the framework of “state and absolute sovereignty”. According to Hobbes, “Sovereignty is the absolute representative of the state (Hobbes, 2011, p. 158).” In the case of the survival of the states, which is adapted to the states based on the Hobbes’ concept of human nature, states, such as individuals, are trying to maintain their existence/sovereignty in the anarchic structure of the international system with the motivation of “fear”. The argument that constitutes the basis of the concept of Security Dilemma is that the counter fear situation among individuals has turned into a state of mutual distrust in the international system. During the Cold War, the concept of security dilemma was shaped by the concept of Anarchy, with Herz defining the social structure. John H. Herz, who shaped the concept of Security Dilemma with the structure of the international system, defines the international system as a basic social constellation in which people live side by side with each other in different groups and that there is a dilemma when different groups cannot provide unity. According to Herz, humanity has always had to face a dilemma throughout history.<sup>5</sup> Because Herz states that people in different groups form the political structure. From this argument, Herz describes the society as a society in anarchy, and thus the international system as an anarchic system. The argument that Herz expresses is that there is also the Security Dilemma in every situation where anarchy is present (Herz, 1950, p. 157). It should be noted that the logic of the Security Dilemma is based on understanding the nature of the international system rather than explaining a particular event.

Herz describes the nature of the international system in 1950 through the security dilemma. According to Herz, groups within the “constellation” defined by the international system are concerned about “exclusion, aggression and domination of the other groups.” This concern is the fear of survival fed by Hobbesian Fear. The group or individuals of concern need to be empowered to maintain their existence, which is perceived as “distrust” by other groups. Since Herz defines these groups as “competitive unions” in the international system, no group will feel completely safe in this world of competitive unions. Therefore, the “security” situation arising from “insecurity” will reveal the “power competition”, which will lead to the emergence of a “security dilemma” by entering a vicious cycle of “power competition”. Herz describes the Cold War between the United States (USA) and the Soviet Socialist Republics union (USSR) in those years as, “The heartbreaking plight in which a bipolarized and atom bomb-blessed world finds itself today (Herz, 1950, p.3)”.

“Security” in European Tradition, *Journal of International Relations*, Vol.6, No. 22, Summer, 2009, p. 4.

5 Like Butterfield, Herz has tried to explain the individual’s inherent fear through Hobbesian Fear with the expression “kill or to be killed”, but the obvious difference between them is that Herz carried the conflict from the dilemma to the “groups”. For more information, see: John Herz, *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*, Chicago University Press, 1951, p. 3.

As a liberal outlook, Jervis states that the anarchic nature of the international system determines and encourages the behavior of states<sup>6</sup> by not interpreting the Security Dilemma very differently from the realist perspective. In addition, Jervis interpreted the security dilemma as follows: “Even though states are sure of their mutual intentions at that moment, they want to protect themselves with their ‘desire to exist’ in the future in case this situation changes. Therefore, alliances and armaments created to protect themselves will be perceived as ‘hostile’ by other states”. According to Jervis, “Because each state can protect itself, it is likely to gain the ability to threaten others (Jervis, 2001, p. 36). With this view, Jervis summarizes the approaches of realists and liberals to the security dilemma. According to Jervis, if the Cold War had a security dilemma, both sides would be busy defending themselves. Even if mutual friendly compromises were made, States would have to fall into the position of “insecurity” (Jervis, 2001, p. 37). But the fact that the Cold War does not end with military conflict and that concessions have a “softening” effect in the Cold War, rather than insecurity, is a clear indication that Jervis, Herz and other realist and Liberal security dilemma theorists are trying to explain this concept with only materialist approach, and therefore the concept is neutered and left incomplete.

## **1.2. Rethinking the Security Dilemma with Identity**

“Desire aims to fit the world to the mind, belief aims to fit the mind to the world.”

Alexander Wendt<sup>7</sup>

It seems that the realist and liberal perspective has failed to explain the security dilemma created by the Cold War, and the main reason for this lack is that the realists and liberals do not take into account the social interaction and identity perceptions. In this article, the theoretical framework of the security dilemma will be based on the constructivist perspective and the interpretation of the concept through ‘identity’. The re-interpretation of the security dilemma on the phenomenon of identity can be interpreted as a result of the late acceptance of Constructivism as a social theory among the theories of international relations. JJ Suh, who believes that the security dilemma needs to be rethought after the Cold War and who makes the first identity-based contribution to the concept of security dilemma, expresses that the security dilemma emerging from the competition between the US and the USSR in the Cold War is not sufficient to create “hostility” (Suh, 2006, p.5). Sufficient conditions to intensify hostilities and create a security dilemma can be achieved through the construction of “counter-identity”. Suh states that the construction of ‘counter-identity’ can be caused by social interaction, and this social interaction will develop in the ‘uncertainty of intention’ anarchy brought by the armament race (Suh, 2006, p.5). Suh explains the process of the emergence of the security dilemma with the Antagonistic Identity

6 Robert Jervis interprets the phenomenon of “anarchy” that the realist theoreticians of the Security Dilemma focus on as “encouraging behavior that exacerbates all concerns”. For more information, see: Robert Jervis, *Cooperation Under The Security Dilemma*, World Politics, Cambridge University Press, February 1978, p.167

7 See: Alexander Wendt, *Uluslararası Siyasetin Sosyal Teorisi*, Küre Yayınları, İstanbul, 2012, p.155.

Construction model<sup>8</sup> that the states have constructed their identities as contradictory and non-contradictory in the case of uncertainty about the intentions of others. When the Cold War is evaluated with Suh's 'counter-identity' construction, we can say that the US and the USSR have constructed 'ideological identity' through ideological concern, which means that the 'ideological identity' construction has brought the international system to security dilemma. The social interaction process, which underlies the ideological identity building, has been limited in explaining the international system because of the dominance of realism during the Cold War era. Herz, for example, came to the states from individuals, and to international system from states, and thus explained that the elements of the security dilemma are social facts. Herz stated that the "homo homini lupus"<sup>9</sup> situation, which the security dilemma benefited from, does not mean that social collaboration is not a fundamental reality of social life, and that even the phenomena of 'cooperation' and 'solidarity' tend to be elements of conflict (Herz, 1950, p.157-158) and again entered into the Realist paradigm.

Apart from the fact that the states which are in cooperation and solidarity can come into conflict, the driving force that can cause this conflict is the conflict of interests. As Wendt states, "identities are the basis of interests" and states will redefine their interests in the process of defining events (Wendt, 2013, p. 8-10), the process in which these conflicts of interest or what Herz refers to as "political conflicts" turn into a security dilemma is the construction of "wantonness" created by states against each other. The construction of wantonness is the process of building mutual identity, which stems from the above-mentioned anxiety situation, where states try to build trust with insecurity and hence the trust they build is perceived as insecurity. It is possible to say that the construction of confidence-insecurity situation was also built as a "social threat" in the Cold War. The fact that the United States defines communism as a threat, but the USSR regards capitalism as a threat to the international system is the "social threat" that the two states have built. "Contentious power policies" associated with the concept of the Wendt's security dilemma are, in the words of Wendt, the power competition entered in the existing order problem (Wendt, 2013, p. 12-14). The beginning of states' power competition is the final moment when mutual identity perceptions become "hostile". Although it is an undeniable fact that the power competition between the US and the USSR in the Cold War has separated the international system into two poles with its 'ideological' based identity, the most fundamental factor underlying the existence of the non-aligned states that form the third pole is that they do not want to separate because of this ideological identity. It is known that not only non-aligned states, but other states which have to be involved in a pole with fear of existence, are forced to deal with the problems of sovereignty and stability due to the ideological separation of the Cold War. In the second part

---

8 According to Suh, the security dilemma is inevitable if the states choose to construct a mutual 'antagonistic' identity. However, it is possible to exit the security dilemma without conflict. Suh explained this situation by exemplifying the Cold War. In this model, Suh created the emergence of the security dilemma in a systematic way that resembles a mathematical formula in the form of "top to bottom". See: J.J. Suh, *ibid.*, pp. 5-8

9 The English translation of this phrase, which is attributed to Hobbes, is "A man is a wolf to another man". In the literature, it is claimed that the term was first used by Roman poet and playwright Titus Macchius Plautus. See: Hümeyra Karagözoğlu, "Homo Homini Lupus": Thomas Hobbes'un Ahlak Felsefesi Üzerine, M.Ü. İlahiyat Fakültesi Dergisi, 2006, p. 215.

of this article, this situation will be examined in detail while explaining the process that led Iran to the revolution. Lindley, another theorist who explained the security dilemma with 'identity', explained the security dilemma on the island of Cyprus, while the expressions in the literature "need to be reviewed again" (Lindley, 2007, p. 225) says that these conflicts can be avoided with the construction of common identities. If we examine Lindley's "common identity" through the Cold War, we can say that "the reason why the United States won the Cold War without entering into a military conflict with the USSR is because it has formed a common identity based on liberal individualism" (Ralph, 1999, p. 721). Therefore, the identity built with the social interaction that Herz cannot see and the realists ignore is a key phenomenon that can create a security dilemma and also overcome this security dilemma without the need for military confrontation.

The Cold War was a discriminatory process in which the security dilemma was built on the international system through ideological identity. The US and the USSR have built themselves with ideological foundations, causing them to race to create a "safe area" through their ideological identity. They wanted to include other states in the international arena to their 'safe areas', in other words, in the Western or Eastern bloc, and the atmosphere of anarchy they have created in the international system has left permanent traces of their influence since the Cold War era in many states, such as Iran, which will be examined in this article.

## 2. A Different View Of Iranian Islamic Revolution

"The interconnected tapestry of domestic histories and international history is one of the most salient features of the Cold War era."

David S. Painter, Melvyn P. Leffler<sup>10</sup>

The security dilemma anarchy resulting from the separation of ideological identity created by the Cold War affected most the Third World countries, the anarchy experienced outside carried into these countries, and the conflict arising from the anarchy resulted in revolution in most of them. In the countries mentioned, revolutions were either defined by ideological identities or emerged as the result of the independence wars that they carried out in order to escape the oppression of hegemon power by being influenced by those who rejected the rule of being part of a pole during the Cold War years. However, the Iranian Revolution was quite different from the revolutions that took place in countries such as China, Vietnam, Cuba and Algeria in those years. The most important reason for this difference is, of course, the Islamic emphasis<sup>11</sup> on "neither East nor West" stability and security built by Khomeini. The fact that Khomeini comes to the face of the Iranian people, who are disturbed by the ideological polarization of the USA and the USSR and the pressures imposed on their countries because of this polarization, with the words

10 See: David S. Painter And Melvyn P. Leffler, *Origins of the Cold War: An International History*, Second Edition, UK by Routledge, 2005, p. 2.

11 Khomeini's statement clearly emerged from 1980, that is, after the revolution, as a foreign policy discourse. For more information, see: <https://www.apnews.com/84d3401e09d6e88dac38c9cbe6f81ffb> (Date of Access: 17.10.2018.)

“neither East nor West”, has created the belief in the Iranian people that they have found their liberating leader. With this argument, it can be understood how Khomeini can bring together different opposition groups. In this section of the article, rather than analyzing the ‘domestic dynamic effects’ that are effective in the formation of the Iranian Islamic Revolution, which is always encountered in the literature, the security dilemma that emerged with the “ideological identity separation” built by the USA and the USSR during the Cold War period will be explained as “contribution to the internal dynamics of the Iranian Islamic Revolution”.

### **2.1. Towards The Iranian Revolution**

After the Second World War, two superpowers emerged that could fill the gap of power in the international arena. It was inevitable that these two superpowers were the United States and the USSR, because the wrecks of Britain and France, which played an important role in the international power balance in the First and Second World Wars, required many years to recover. The defeat of Germany, Italy and Japan in the Second World War left two important actors in the balance of international power (Sönmezoğlu, 2009, p. 29-38). In the last years of the war, the ideological influence of the USSR, which it tried to implement in the Middle East and Asian countries, did not escape the attention of the United States as well as its efforts to lead communist regimes in Eastern European countries under the pretext of preventing Germany’s occupation. The security dilemma of the Cold War, which divided the international system into two poles and handed over to ‘anarchy’, started over the ‘reading of intention’ as described in the theoretical part.<sup>12</sup>

The event that started the security dilemma in the Cold War with “reading intent” was a crisis in Iran between the years of 1945-46. During the Second World War, the United States, Britain and the USSR, which entered the territory of Iran under the agreement<sup>13</sup>, agreed to pass aid to the Soviets against Germany through Iran, would leave the territory of Iran on March 2, 1946 at the latest. Although the United States and Britain withdraw their troops from Iran after the war ended, the Soviets did not intend to leave the opportunity easily (Abdulrahman, Ghazali, Fauzi, NAorazhan and Yaacob, 1946, P. 1546). The possibility to control Iran and extend Russian sovereignty to the Persian Gulf seemed to be a historic opportunity for the Russians. Iran was

---

12 According to Ken Booth and Nicholas J. Wheeler, “The security dilemma is a two-level strategic predicament in relations between states and other actors, with each level consisting of two related dilemmas (or propositions that can be assumed to be valid) which force decision-makers to choose between them. The first and basic level consists of a dilemma of interpretation about the motives, intentions and capabilities of others; the second and derivative level consists of a dilemma of response about the most rational way of responding.” See: Ken Booth, Nicholas J. Wheeler, *Rethinking the Security Dilemma*, Researchgate, February, 2008, p. 2-3. [https://www.researchgate.net/publication/37146990\\_Rethinking\\_the\\_Security\\_Dilemma](https://www.researchgate.net/publication/37146990_Rethinking_the_Security_Dilemma) (Date of Access: 19.10.2018.)

13 The first article of the Treaty of alliance between the United Kingdom, the Soviet Union and Iran on 29 January 1942 stipulates that all states which are parties to the Treaty shall respect “territorial integrity, sovereignty and political independence of Iran”. The impulse that led the United States to read intention is that the military structure of the Soviets remains within the borders of Iran, despite the end of the agreement. According to the US, the Soviets did not comply with the provisions of the treaty, including the first article. See: RALPH A. COSSA, *Iran*, The Institute For National Strategic Studies, July, 1990, p. 6.

able to extract the Soviets from their territory only by giving them 51% of North Iranian oil (Cossa, 1990, p. 8). On April 4, 1946, when the secret agreement was not ratified in the Iranian parliament, Russian pressure was inevitable for the Iranians, on the other hand, when the secrecy of the agreement was eliminated, the Iranians reacted strongly to the government. When the Soviet pressure on Iran increased, the United States did not leave its important ally in the Middle East alone, and on September 20, 1947, it positioned<sup>14</sup> itself alongside Iran and against the Soviets. The “wantonness” built by the Soviets from the perspective of the United States has also laid the foundations of the Cold War. The first traces of anarchy created by the “power race” entered by the two hegemon states in the international system were felt in the Middle East.

The construction of the separatist ideological identity of the Cold War accelerated by the 1950s through the security dilemma created by the United States and the USSR. The security dilemma that escalated rapidly between the two countries brought the competition for arms with it. The arms race at the heart of the competition also revealed the need for oil and attracted the attention of both countries to the Middle East. The United States had to keep the USSR away from the region in order to maintain its dominance over oil resources in the Middle East, and therefore Iran was vital both to its resources and geopolitical position. While the security dilemma created by the Cold War reached its peak in these years, there has been an important development in Iran. Mossadegh, the leader of the National Front against the British company<sup>15</sup> that runs Iranian oil, has also taken the support of religious leaders and raised the agenda for the nationalization of oil. On 19 February 1951, when the law on full-nationalization of oil was rejected by the Shah's Prime Minister General Ali Razmara, the Iranian people began to accuse Shah of being a puppet of England and the United States by opposing the Shah's rule. After the assassination of Razmara on the days of the street protests and riots, the nationalization of oil law adopted by the Shah on March 15th to calm the people concerned the United States, which sought to rule against the USSR in the region (Mostafazadeh, 2017, p. 85). The growing popularity of Mossadegh in Iran, which gained victory in the elections thanks to his support for nationalization and liberalization, was an unexpected development for the Shah. Realizing that he underestimated Mossadegh, the Shah needed Western allies to regain his power, and the United States could not leave Iran alone with the threat of communism. Butterfield's argument that the competition that constituted the security dilemma would surely result in tragedy took place in Iran in 1953 with Operation Ajax. (Uygur, 2016, Access: <https://iramcenter.org/1953-darbesi-ve-hatirlattiklari/#.W3dRZtG5SlS.whatsapp>) The brave and hasty steps taken by the United States against the threat of the USSR have caused the Iranian people to internalize the idea of “oppressor-oppressed” that led Iran to the 1979 revolution. The idea that the USA and Britain are behind the coup against Mossadegh

14 The United States has pledged to protect Iran's territorial integrity against the dangers posed by the USSR by cancelling Iran's oil deal. See: Fahir Armaoğlu, 20. Yüzyıl Siyasi Tarihi, Alkım Yayınevi, 2009, p. 518.

15 The said company, Anglo-Persian Oil Company (APOC) is a British company founded in 1908 after the discovery of a large oil field in the city of Masjed Solemanan, Iran. It's the first company to extract oil from Iran. In 1935 (APOC), Anglo-Iranian Oil Company was renamed. It became British Petroleum Company (BP) in 1954. For the resource, see: Edward Henniker-Major, Nationalisation: The Anglo-Iranian Oil Company, 1951 Britain vs. Iran, Seven Pillars Institute, V. 2., No.2, Summer, 2013, p. 16.

has sharpened the opposition discourse against the Shah by increasing the hatred of the Iranian people for the great powers, especially the USA. The overthrow of Mossadegh in Iran provided a great convenience for Khomeini to realize the Islamic Revolution. In fact, the hatred of the Iranian people against the US and the interventionist powers has begun to bring together different opposition groups in the country.

In the years when the Cold War divided the international system, the two hegemon States, which entered the security dilemma outside, carried the anarchy they live outside in strategically important areas, as they did in the arms race against each other, by armed the local governments and the insurgents. Although the United States and the USSR never experienced a “tragedy” in the security dilemma during the Cold War, they have caused conflicts, namely tragedies, by distorting the states in the international system, which they split with ideological identity, through the idea of “me and the other”. Nixon’s statement<sup>16</sup> in Guam on July 25, 1969 supports the aforementioned argument.<sup>17</sup> The content of the announcement, called the Nixon Doctrine, meant that the United States could continue its dominance indirectly by providing training and defense services to soldiers or insurgents in the region, instead of directly sending their troops to the conflict in countries where the United States wanted to dominate against the USSR (İzzetti, 2006, p.76-77). The wars of Korea and Vietnam in Asia, which are of strategic importance for the two hegemon countries after the Middle East, has led to a great backlash in the US public opinion. The fact that American soldiers were dying in places where there was no American soil, and that in the same years the states that described themselves as unconnected to the interventionist hegemon states started to make the emphasis of independence stronger, triggered Nixon (Nguyen, 2014, p.15). The ideological influence that the United States was trying to create was jeopardized by the fact that the United States intervened directly to the states. Wanting to comply with the discourse of liberal individualism, the independent and free international world, Nixon tried to arm the US’s allies and tried to renew the liberal image of the United States.

Iran was, of course, the most appropriate country in the Middle East, where the United States could withdraw the threat of communism from the region by providing arms support. Iran had to be equipped with good equipment in order to become a gendarmerie in the Gulf. The impact of US arms sales to Iran of 86 million dollars in 1969, 184 million dollars in 1971, and 500 million dollars on Iranian internal dynamics is that the rise of hatred in the Iranian people against the Shah and the United States in parallel with arms sales and the strengthening of the SAVAK<sup>18</sup>. The friendship and cooperation agreement between the Soviets and Iraq in 1972 accelerated the US armament of Iran and increased arms sales to \$ 2.5 billion in 1973 (Shawcross, 1991, p.194-209). In addition, the US sent thousands of US military personnel to Iran to train the Iranian army

---

16 See: İzzettullah İzzeti, (Trans. Hakkı Uygur) İran ve Bölge Jeopolitiği, Küre Yayınları, İstanbul, 2006, pp. 75-76.

17 For the analysis of polarization in Asian countries with Nikson doctrine, see: <https://www.nytimes.com/1970/06/29/archives/the-guam-doctrine-asian-nations-voice-anxiety.html> (Date of Access: 19.10.2018.)

18 SAVAK was the secret police, domestic security and intelligence service of the Pahlavi dynasty. It was founded in 1957 to suppress opposition voices against the Shah with the help of the United States. Instead of the army, SAVAK was tasked to suppress the street protests. See: Serpil Üşür, Din Siyaset ve Kadın, Alan Yayıncılık, İstanbul, January, 1991, pp. 122-123.

directly, instead of just selling weapons and maintaining Iran's dominance (Izzetti, 2006, p. 81). All these developments made the Pahlavi monarchy a dictatorship in Iran and the Iranian people turned into an oppressed mass.

In 1977, opposition demonstrations began to increase in Iran, but Savak's attitude towards the opposition has become equally brutal. The harsh methods that SAVAK applied to the opponents had an adverse effect, and by 1978, the demonstrations had begun to clearly show that they were heading towards the revolution. The charismatic leader needed by the revolution was Khomeini, who at the time accused the Shah of being a puppet of imperialism, who also frequently expressed the emphasis of anti-imperialism (Halhalli, 2014, p.77). The basis for Khomeini to become a symbol of the revolution and to unite the entire opposition masses with the 'Islamic ideology' was the separation of the 'oppressor' and the 'oppressed'<sup>19</sup>. Khomeini and the supporters of Khomeini described the imperialist great powers in Iran as "oppressor" in the separation of capitalism – communism by the two powers that divided the international system in the security dilemma of the Cold War, and the countries that became the targets of imperial powers like the Iranian people as "oppressed"<sup>20</sup>. The Islamic ideological reading of this dilemma underlying its unifying role was the integration of religion, politics and society. The fact that the modernisation policies of the Pahlavi monarchy are advancing under the auspices of the United States<sup>21</sup> and that the economic inequality between the people has gradually deepened have led to the formation of an identity crisis in the Iranian people (Üşür, 1991, p.24). Since the crises are also the beginning of solutions, Khomeini has transformed the identity crisis of the Iranian people and has managed to obtain all the opposition support that will bring the Islamic Revolution by building a "common identity" through Islam.

In order to summarize the impact of the security dilemma created by the Cold War on Iran's internal dynamics, the chain mentioned above in the form of "Hobbesian Fear-Sense of Competition-Human Predicament-Counter Fear-Conflict (Tragedy)" has been realized in the first stage with its players in the international system as follows;

**Hobbesian Fear:** After the Second World War, the USSR did not want to leave the strategic regions it entered due to German occupation, and the United States was concerned about the idea of losing control of the international system to the USSR. The fear of the survival of the two great

19 "The two Pahlavi leaders ruled the country without the consent of the community by extorting power." In this statement, it is clearly seen that he drew attention to the dictatorship of the Shah. Baqer Moin, *Son Devrimci Ayetullah Humeyni*, Elips Kitabevi, January, 2005, p. 195.

20 In Islamist ideology, the oppressors were the ones who plundered the material and spiritual values of the country in accordance with the wishes of the West and the oppressed were the ones who were oppressed by the Shah. In this opinion, as Imam Hussain's martyrdom at Karbala, although it was the most important factor not to bow down to the submission, it was necessary to seek the justice of the leader who would save them from the Shah's cruelty without question. Serpil Üşür, *ibid.*, p.100-101.

21 Due to the increase in oil revenues, migrations from rural areas to urban areas have led to a precipice in city building. On the one hand, while the capitalist economy and the lifestyle began to settle, on the other hand, there were poor people who came from rural areas and stayed in slum areas of the city, and felt the economic inequality deeply. It was not hard for the clergy to pull this segment with them through the 'oppressed' identity. Hamid Ahmedi, (trans. Hakkı Uygun) *İran Ulusal Kimlik İnşası*, Küre Yayınları, January 2009, p. 154.



powers in the international system has progressed in parallel with the areas in which they could expand their dominance in these years.

**Sense of Competition:** The desire of the two hegemon states to adopt their ideological influence to the international system has caused them to enter an arms race in order to create mutual fear and defend themselves. The two hegemon States, which began to export weapons and ideology in order to expand their sphere of domination, thus expanded the area of the security dilemma they entered. The gendarmerie mission to Iran in the Middle East has provided the Shah leadership with sufficient equipment and confidence for dictatorship, as a result of the U.S. acting with a sense of competition.

**Human Predicament:** The fact that the US and the USSR included other countries in the arms race led the Iranian Shah, who wanted to maintain his power, to authoritarianism, and in the context of the ideology that the United States has exported, sought to implement Western-style modernisation in the country without planning. The fact that the Shah is resisting the Iranian people, who are disturbed by the foreign powers' involvement in their country's administration and culture, with the arms and military structure that the United States has provided (SAVAK) has raised the tension of the conflict between the Iranian people and the Shah. The idea that the Iranians have lost their identity and independence has turned into fear of extinction, which has caused a stage of conflict and is the basis of the human predicament.

**Counter Fear:** The fact that both the Soviets and the United States wanted to expand their sphere of domination by entering the race to export their ideological identities has brought to them the belief that they will "lose" the moment they abandoned this motivation. For this reason, they have accelerated the security dilemma they have entered in order to protect themselves from any possible attack from the other side. This acceleration was reflected in Iran over the regional competition. For the United States, the stability of Iran, which is the most important country in the Middle East to prevent the export of communism, was very important. Therefore, the Shah's authoritarian attitude could be ignored for the United States. The ignored Iranian people and the growing anarchy in the country have led to the tragedy that would result in Iran's revolution.

**Conflict (Tragedy):** Although the USA and the USSR did not engage in one-on-one conflict in the security dilemma they entered, the anarchy they created in the areas of domination led the conflict to revolution in Iran. The Iranian people, who refused to be isolated by ideological identity, began to come together despite having different ideologies and belonging to different groups in order to rid themselves of the authoritarianism of the Shah and the oppression of the SAVAK. As a matter of fact, the reason they came together was the "partnership" created by ideological separation. The anarchy of the security dilemma has transformed the predicament into tragedy, creating a new 'oppressor-oppressed' dilemma in Iran. The dilemma created by modernization and westernism could only be overcome by a unifying common identity. As Khomeini's strategy of "neither East nor West, only the Islamic Republic" has proven, both sides of the dilemma have been rejected, and the belief in Iran that the evil order is the corruption caused by ideological

expulsion has been accepted by the Iranian people. The anarchy of the security dilemma created in the international system was defined through ideological identity, and was also overcome by the liberal identity being made into a common identity by the United States. The anarchy created by the security dilemma in Iran's internal dynamics was defined by a new dilemma in which the ideological oppression turned into a tragedy, and this tragedy was overcome by the construction of Khomeini's "Common Islamic Identity".

## Conclusion

Revolutions are national and international actions that leave behind a trace when they are finished, in which individuals are driven by mass psychology<sup>22</sup> from the outside, and in which a charismatic leader is definitely needed in the movement initiated. In this study, the point that is wanted to be reached by looking at the Iranian revolution from a different angle is that the situation of the individuals being poked from the outside can be explained with international conjuncture.

The Cold War and its security dilemma brought the international system to polarization with ideological identity through the USA and the USSR, reducing the anarchy outside to countries and even to individuals. Hobbesian Fear is explained as the desire to sustain life in individuals, while for states it can be explained as the desire to not lose power and domination. Hobbesian Fear has been effective since the start of the security dilemma, but the situation in which states feel threatened by living spaces is the moment when they 'read intent'. The security dilemma is inevitable when the two states that are involved in the armament race are subconsciously "defending themselves" but one side is considered to be "malevolent" for the other side. The United States and the USSR, acting with the urge to protect the areas of domination in the Cold War where the construction of mutual wantonness gained speed, literally led the international system into anarchy. The reflection of the said anarchy to states of strategic importance, such as Iran, has been much greater. The feeling of the political and military power gained by the Pahlavi Dynasty with the support of the USA is that the foreign powers are under the control of the Iranian people and the loss of self is experienced. The main reason for the loss of self expressed as an identity crisis in the study was the fact that the West imposed its ideological identity on Iran. Iran's economic and political life, which suddenly returned into capitalism with its oil revenues, has led to an income gap in Iran. This situation caused the poor to fall into the dilemma of "oppressor-oppressed". The leader of the Iranian people, who needed a charismatic leader for the revolution, was someone who could restore the lost values of Iran and remove the dominance of foreign powers over Iran. Although it is known that Khomeini is a strong opposition to the Shah,

22 The basic characteristic of mass psychology is that it does not matter how different or identical the individuals' lives, jobs, characters and intelligence of the masses are, that is, all the characteristics that make individuals' individual. Because these different or identical individuals gain a collective spirit as a result of massing and act collectively. For example, just as cells in an organism create an organism by coming together, mass formation is that individuals come together and acquire a common soul, a temporary entity with thought. Sigmund Freud, trans. Kamuran Şipal, *Kitle Psikolojisi, Say Yayınları*, İstanbul, 2015, p. 28.

the anti-imperialist emphasis he developed in his speech and definition of the Shah as a Western puppet has allowed him to unite different opposition groups in Iran. The most important impulse of mass psychology in Iran was the 'anti-imperialist' roof. Although this is a separation between the US and the USSR in the security dilemma, Khomeini built the house to be built under that umbrella in Iran by building a common identity through Islam. The Mass, who wanted to end the persecution of the Shah regime, came together without distinguishing differences or similarities, and went after a leader with the common spirit and brought the Islamic Republic instead of constitutionalism. The security dilemma faced by the two hegemon forces in the international system was one of the main issues affecting the revolutionary process in Iran, the strategic country in the Middle East. The security dilemma outside, the Iranian people who led the oppressor-oppressive dilemma and Khomeini, the liberating leader, have allowed a new order to be built.

### Bibliography

- Ahmedi, H. (2009) İran Ulusal Kimlik İnşası (Trans. Hakkı Uygur), İstanbul: Küre Yayınları.
- Akgül Açıkmeşe, S. (2014) Güvenlik, Güvenlik Çalışmaları ve Güvenlikleştirme (Ed. Evren Balta) Küresel Siyasete Giriş, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Arends, J. F. ve M. (2009). Homeros'dan Hobbes ve Ötesine: "Güvenlik" Kavramının Avrupa Geleneğindeki Boyutları, Uluslararası İlişkiler Dergisi, Volume 6, Issue 22, p.3-33.
- Armaoğlu, F. (2009) 20. Yüzyıl Siyasi Tarihi, Ankara: Alkım Yayınevi.
- Bilgiç, A. (2011). Güvenlik İnkilemini Yeniden Düşünmek Güvenlik Çalışmalarında Yeni Bir Perspektif, Uluslararası İlişkiler Dergisi, Volume 8, Issue 29, p. 123-142.
- Blits, J. H. (1989) Hobbesian Fear, Political Theory, Vol.17, No.3, s.417-431.
- Booth, K. Ve Wheeler, N. J. (2008) Rethinking The Security Dilemma, Researchgate.
- Butterfield, H. (1951) History and Human Relations, Collins St. James's Place.
- Cossa, R. A. (1990) Iran: Soviet Interests, Us Concerns, Mc Nair Papers Number Eleven, The Institute for National Strategic Studies.
- Sigmund, F. (2015) Kitle Psikolojisi, İstanbul: Say Yayınları.
- Halhalli, B. (2014). Humeyni Dönemi İran Dış Politikası, Birey ve Toplum, Volume 4, Issue 8, p.75-96.
- Henniker-Major, E. (2013). Nationalisation: the Anglo-Iranian Oil Company, 1951 Britain vs. Iran, Seven Pillars Institute, Volume 2, Issue 2, p.16-34.
- Herz, J. (1951). Political Realism and Political Idealism: A Study In Theories And Realities, Chicago University Press.
- Herz, J. H. (1950) Idealist Internationalism and the Security Dilemma, World Politics, Vol.2 No.2, p.157-180.
- Hobbes, T. (2011) The Leviathan, Ankara: Pasific Yayıncılık.
- İzzeti, İ. (2006) İran ve Bölge Jeopolitiği (Trans. Hakkı Uygur), İstanbul: Küre Yayınları.
- Jervis, R. (1978). Cooperation Under the Security Dilemma, World Politics, Vol. 30, No. 2, Cambridge University Press, p. 167-214.
- Jervis, R. (2001). Was the Cold War a Security Dilemma?, Journal of Cold War Studies, Vol. 3, No. 1 President And Fellows of Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology, p. 36-60.
- Karagözoğlu, H. (2006). "Homo Homini Lupus": Thomas Hobbes'un Ahlak Felsefesi Üzerine, M.Ü. İlahiyat Fakültesi Dergisi, s. 215-242.

- Lindley, D. (2007). Historical, Tactical, and Strategic Lessons from the Partition of Cyprus, *International Studies Perspectives*, Blackwell Publishing, Oxford, UK, p. 224–241.
- Mostafazadeh, R. and Jalalpoor, S. (2017). Nationalization of the Oil Industry in Iran and the Fadaiean of Islam, *Journal of History Culture and Art Research*, p.81-87.
- Moin, B. (2005) *Son Devrimci Ayetullah Humeyni*, Ankara: Elips Kitabevi.
- Nguyen, B. (2014). *The Vietnam War Was the Price Too High for the United States of America?*, (Unpublished Master's Thesis), Gent University, Faculty of Arts and Philosophy, Belgium.
- Painter, D. S. and Leffler, M. P. (2005). *Origins of the Cold War: An International History*, Second Edition, Uk By Routledge.
- Rahman, Z. A., Ghazali, A. S., Fauzi R., Yaacob N. H. (2013). Britain, The United Nations and the Iranian Crisis of 1946, *Middle-East Journal of Scientific Research*, Volume 18, Issue 11.
- Ralph, J. (1999). Security Dilemmas and the end of the Cold War, *Review of International Studies*, British International Studies Association, Vol. 25, No. 4, Cambridge University Press, p.721-725.
- Shawcross, W. (1991). *Ahirin Sefer-İ Şah*, Trans. Abdurrıza Huşeng Mehdevi, İntişarat-İ Elborz, Tahran.
- Sönmezoglu F. (2009). *Uluslararası ilişkilere Giriş*, Der Yayıncılık, İstanbul.
- Suh, J.J. (2006). Producing Security Dilemma out of Uncertainty: The North Korea Nuclear Crisis, Mario Einaudi Center for International Studies Working Paper Series, No. 8-06.
- Uygur, H. (2016) *1953 Darbesi ve Hatırlattıkları*, 2016, Access: <https://İramcenter.Org/1953-Darbesi-Ve-Hatirlattiklari/#.W3drztg5sls>.
- Üşür, S. (1991) *Din Siyaset ve Kadın*, İstanbul: Alan Yayıncılık, İstanbul.
- Wendt, A. (2012) *Uluslararası Siyasetin Sosyal Teorisi*, İstanbul: Küre Yayınları.
- Wendt, A. E. (2013). Anarşi Devletler Ne Anlıyorsa Odur: Güç Politikalarının Sosyal İnşası, *Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği, Uluslararası İlişkiler Dergisi*, pp. 3-43.
- Websitesi:  
<https://www.apnews.com/84d3401e09d6e88dac38c9cbe6f81ffb>  
<https://www.nytimes.com/1970/06/29/archives/the-guam-doctrine-asian-nations-voice-anxiety.html>  
<https://iramcenter.org/1953-darbesi-ve-hatirlattiklari/#.W3dRZtG5Sls>  
[https://www.researchgate.net/publication/37146990\\_Rethinking\\_the\\_Security\\_Dilemma](https://www.researchgate.net/publication/37146990_Rethinking_the_Security_Dilemma)

## Uluslararası Antlaşmaların Analizi Üzerinden Adalet ve Kalkınma Partisi Döneminde Türkiye'nin Değişen Ortadoğu Politikası

### Explaining Turkey's Foreign Policy in the Middle East through the Analysis of International Agreements

Gül ARIKAN AKDAĞ\*  
Aylin AYDIN ÇAKIR\*\*

#### Öz

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) döneminde Türk dış politikasının seyri pek çok araştırmaya konu olmuştur. Bu araştırmalar genellikle, bu dönem dış politikasında Ortadoğu'yla olan ilişkilerde bir artış ve bu ilişkilerde özellikle yumuşak güç kullanımına bir kayış olduğunu iddia etmektedirler. Bu araştırmaların temel savları ve bu savları destekleyen kanıtlar ikna edici olsa da Türkiye'nin dış politikasındaki değişimi sistematik ve bütüncül şekilde göstermekten uzak görünmektedir. Bu çalışmanın amacı AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasında meydana gelen değişimin boyutları konusunda iddia edilen temel savları ampirik olarak test etmektir. Bu doğrultuda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 1984 ve 2015 yılları arasında onaylanan uluslararası antlaşmalar imzacı taraflar, konu ve içerik bakımından kodlanmış ve literatürdeki dört temel hipotez bu orijinal veri seti kullanılarak test edilmiştir. İlk olarak, çalışmada AKP hükümetiyle birlikte Ortadoğu ülkeleriyle olan ilişkilerde bir yükselme olup olmadığı irdelenmiştir. Ardından, sert güç kullanımından yumuşak güç kullanımına bir kayma olup olmadığı araştırılmış ve varsa hangi yumuşak güç aracının daha çok kullanıldığı ampirik olarak gösterilmiştir. Son olarak, Türkiye'nin Ortadoğu bölgesine yönelik politikasında farklı AKP hükümetleri boyunca dönemsel bir değişim olup olmadığı ortaya konulmuştur. Çalışmanın bulguları literatürde var olan hipotezleri kısmı olarak desteklemektedir. İlk olarak, veriler, AKP döneminde Ortadoğu ülkeleriyle ilişkilerde sayısal olarak bir artış işaret ediyor olsa da bu artışın diğer bölgelerle olan ilişkilerle orantılandığında birinci ve ikinci AKP hükümetlerinin birinci ANAP hükümetinin

\* Katip Çelebi Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Doktor Öğretim Üyesi, gul.arikan.akdag@ikc.edu.tr, Orcid: 0000-0003-0132-2055

\*\* Yeditepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, Doktor Öğretim Üyesi, aylin.aydin@yeditepe.edu.tr, Orcid: 0000-0002-3481-4876

gerisinde kaldığına işaret etmektedir. İkinci olarak veriler, literatürün iddia ettiğinin tersine sert güç kullanımında bir azalmaya veya yumuşak güç kullanımında bir artışa işaret etmemektedir. Aksine ikinci ve üçüncü AKP dönemlerinde güvenlik konularıyla ilgili yapılan antlaşmalarda belirgin bir artış göze çarpmaktadır. Üçüncü olarak, Ortadoğu ülkeleri ile imzalanan antlaşmaların analizi ekonomi içerikli antlaşmalarda bir artış olmadığını ama enerji, çevre, eğitim ve kültür gibi başka yumuşak güç araçlarının AKP'nin iktidara gelişi ile birlikte baskın hale geldiğini göstermektedir. Dördüncü olarak, veriler incelendiğinde, AKP dönemi Türkiye'nin Ortadoğu politikasında bölgedeki uluslararası örgütlerle olan işbirliği giderek artan bir yön gözlemlense de, önceki tüm hükümet dönemlerinden daha yüksek seviyede olmadığı görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** AKP, Türkiye, Ortadoğu politikası, Uluslararası Antlaşmalar, Yumuşak Güç

### Abstract

Turkish foreign policy under AKP incumbency has been studied by a great number of scholars. These studies have mostly argued that there has been an increase in the relations of Turkey with the Middle Eastern countries and a shift towards soft power policies in these relations. Although the main arguments of these studies and their evidence are persuasive, they seem far from providing a systematic and uniform account of this change. The aim of this study is to fulfill this gap by testing the existing arguments on Turkey's Middle Eastern foreign policy under the rule of the AKP. In this regard, we test four key hypotheses by using the international agreements approved by the Turkish Grand National Assembly (TGNA) between the years 1984 and 2015. First, by looking at the signatory parties to these agreements we show whether there has been an increase in Turkey's relations with the Middle Eastern countries under the rule of the AKP. Second, by looking at the content of these agreements we investigate whether there has been a shift from using hard power to soft power mechanisms. By comparing all these factors across all governments that were in power since the 1980s we do not only empirically show to what extent Turkey's Middle Eastern foreign policy under the AKP government differs from the previous governments but also present the change in the level of activism and the use of foreign policy mechanisms across different AKP governments. The results of the study partly confirm the hypothesis present in the literature. First, although the data signals a quantitative increase in the relations with Middle Eastern countries when proportioned with the relations with other regions, it signals that the first and second AKP governments fall behind the first ANAP government. Second, in contrast to the arguments of actual studies, the data does not indicate a decrease in the use of hard power or increase in soft power policies. Contrary, a considerable increase can be observed in security issues during the second and third AKP governments. Third, the analysis of agreements signed with Middle Eastern countries indicates no increase in the economy but an increase in energy, environment, education, and culture related agreements. Lastly, although the analysis of the data shows an increasing trend in the relations with the international organizations during the AKP era, its magnitude is not higher than the previous governments.

**Keywords:** AKP, Turkey, Middle East Policy, International Agreements, Soft Power

## Giriş

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) döneminde Türk dış politikasının seyri pek çok araştırmaya konu olmuştur. Bu araştırmalar genellikle, AKP dönemi Türk dış politikasının önceki hükümet dönemlerinden farklı olup olmadığı, bir fark varsa bu değişimin hangi alanlarda ve nasıl gerçekleştiği ile bu değişimin olası sebepleri üzerinde durmaktadır. Mevcut çalışmalar, bu dönem dış politikasında Ortadoğu'yla olan ilişkilerde bir artış ve bu ilişkilerde özellikle yumuşak güç kullanımına bir kayış olduğunu gözlemlemektedir. Bu araştırmaların temel savları ve bu savları

destekleyen kanıtlar ikna edici olsa da Türkiye'nin dış politikasındaki değişimi sistematik ve bütüncül şekilde göstermekten uzak görünmektedir.

Türkiye'nin Ortadoğu'ya yönelik dış politikasının AKP döneminde nasıl değiştiğini sistematik bir şekilde anlatmayı hedefleyen bu makale orijinal veriler kullanarak, 1984-2015 arasında Türk dış politikasını Ortadoğu özelinde inceleyecek ve AKP öncesi ve sonrası değişimi değerlendirecektir. Var olan çalışmaların büyük bir kısmı Türk dış politikasındaki değişimi söylem analizi üzerinden irdelemektedir. Fakat söylem düzeyinde meydana gelen bir değişimin her zaman dış politika uygulamalarına yansıdığını varsaymak çok gerçekçi bir yaklaşım değildir. Hükümetler, söylem düzeyinde politika değişimini gerçekleştirse dahi uygulama düzeyinde mevcut politikalarını devam ettirebilirler. Bu nedenle dış politikadaki değişimi anlatmak için hükümetlerin uygulamaları üzerine yoğunlaşmak bilimsel açıdan daha geçerli görünmektedir. Türk dış politikasındaki değişim bazı çalışmalar tarafından politik uygulamalar üzerinden değerlendirilse de bu çalışmaların genel zayıflığı, inceledikleri bölgeleri farklı biçimlerde tanımlamaları ve farklı düzeylerdeki politika uygulamalarına yoğunlaşmalarıdır. Bu sebepten ötürü, bu tür çalışmalar literatüre büyük bir zenginlik katmakla birlikte, birbirleriyle karşılaştırılmaları zor olması bakımından dış politikanın uzun dönemdeki sistematik değişiminin ortaya çıkartılması için elverişli değildir. Başka bir deyişle literatürde 1980'lerden bu yana Türkiye'nin Ortadoğu politikasının sistematik bir resmini çıkartıp, dönemsel olarak bu politikayı karşılaştıran bir çalışma eksiktir.

Bu çalışmanın amacı literatürdeki bu boşluğu doldurmaktır. Bu bakımdan çalışma, farklı tanımlamalar ve verilerle Türkiye'nin Ortadoğu politikasını inceleyen çalışmaların temel savlarını tek bir tanımlama ve veri seti kullanarak test etmektedir. Bir ülkenin imzaladığı uluslararası antlaşmalar o ülkenin dış politika eğilimini yansıtan önemli göstergelerden bir tanesidir. Bu doğrultuda bu çalışmada Türkiye'nin Ortadoğu politikasındaki değişim Türkiye'nin imzaladığı uluslararası antlaşmalar üzerinden incelenmektedir. Bu amaçla, Türkiye'nin 1984 ve 2015 yılları arasında imzaladığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından onaylanan tüm ikili ve çoklu uluslararası antlaşmalar yıllar, imzacı ülkeler ve içerik açısından analiz edilmektedir.<sup>1</sup> Bu verilerle test edilen dört temel hipotez vardır. Antlaşmaların niceliksel olarak incelenmesiyle, Türkiye'nin AKP döneminde Ortadoğu'ya yönelik daha aktif bir dış politika eğiliminde olup olmadığı test edilmiştir. Antlaşmaların konu bazlı analizleri üzerinden ise, Türkiye'nin Ortadoğu'ya yönelik dış politikasında güvenlik gibi sert güç politika araçlarının yerine ekonomi veya kültür gibi yumuşak güç politika araçlarının ön plana çıkıp çıkmadığı irdelenmiştir. Son olarak, gerek nicel gerekse içerik açısından Ortadoğu bölgesine yönelik politikalarda dönemsel bir değişim olup olmadığı incelenmiştir.

1 Bu çalışmanın amacı Türkiye'nin Ortadoğu politikasını AKP öncesi hükümet dönemlerini AKP hükümetleri ile karşılaştırmalı olarak incelemektir. 1980 darbesi sonrası ilk seçim Aralık 1983 tarihinde yapıldığı ve Aralık ayında TBMM tarafından onaylanan bir uluslararası antlaşma bulunmadığı için çalışmanın veri tabanı Ocak 1984 tarihi ile başlamaktadır. Verileri toplama ve kodlama aşaması 2016 yılında gerçekleştiği için 11 Kasım 2015-24 Haziran 2018 tarihleri arasında görev alan dördüncü AKP dönemi analize dahil edilmemiştir. Üçüncü AKP dönemi 7 Haziran 2015 genel seçimleri ile sona erdiği için veri tabanı Haziran 2015 tarihi ile bitmektedir.

Sonuç olarak bu çalışmada, son 30 yılda TBMM tarafından onaylanan uluslararası antlaşmalara bakılarak Türk dış politikası sistematik bir şekilde incelenmekte ve farklı hükümetlerin Ortadoğu'ya yönelik dış politikaları karşılaştırılmaktadır. Bu şekilde, AKP dönemi dış politikasının nasıl değiştiği geçmişteki hükümetlerle karşılaştırılarak açıklanmaktadır. Yaratılan yeni veri tabanı Türkiye'nin Ortadoğu politikasını sayısallaştırarak literatürde var olan birçok hipotezi test etme imkânı sunmaktadır. Bu çalışma aynı zamanda sadece Türkiye özelinde değil, genel olarak bir ülkenin imzaladığı uluslararası antlaşmaların o ülkenin dış politikasını anlamak için faydalı olup olmadığını da göstermektedir.

Bu amaçlar doğrultusunda makale aşağıdaki şekilde devam etmektedir: İlk bölüm Türkiye'nin Ortadoğu politikası üzerine yazılmış çalışmalar üzerinden AKP dönemi Ortadoğu politikasının diğer hükümetler döneminden ne derece ve nasıl farklılaştığını anlamaya çalışmaktadır. İkinci bölüm, temel hipotezleri tanıtarak, verilerin nasıl toplandığını, temel değişkenlerin nasıl ölçüldüğünü belirtmektedir. Makalenin üçüncü ve sayısal bölümünde, hipotezler test edilip sonuçlar açıklanmaktadır.

### **AKP Dönemi Türkiye'nin Ortadoğu Politikası: Literatür Taraması**

AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikası üzerine yapılmış mevcut çalışmalar, bölgeye yönelik oluşturulan politikada bir değişimden söz ederken, bu değişimi üç ana boyut altında toplamaktadır. Bu boyutlardan ilki, AKP ile birlikte Türk dış politikasında Batı'dan Ortadoğu'ya bir kayma olup olmadığı tartışmasıdır. İkinci boyut, bölgeye yönelik geliştirilen politikaların içeriğine yoğunlaşarak sert güç kullanımının yerini yumuşak güç kullanımına bırakıp bırakmadığının incelenmesi, yumuşak güç kullanımının artışının ortaya konulmasıdır. Son boyut ise bu değişimlerin AKP iktidarının her döneminde aynı olmadığı ve dönemsel olarak değişime uğradığı iddiasıdır.

Literatürde eksen kayması olarak tartışılan birinci boyuttaki çalışmaların tümünün genel bulgusu AKP iktidarıyla birlikte Ortadoğu bölgesindeki ülkelerle sürdürülen ilişkilerde bir yoğunlaşma olduğudur (Öniş ve Yılmaz, 2009; Öniş, 2011; Aras, 2014; Müftüler Baç, 2014; İpek, 2013; Özcan et al, 2015; Parlar Dal, 2012). Bu yoğunlaşmanın Türkiye'nin eski ticaret ortağı olan Batı'yla olan ilişkilerinde bir azalmayla birlikte gelip gelmediği tartışmanın ana eksenini oluşturmaktadır. Türkiye'nin önceliklerindeki bu değişim araştırmacılarca farklı araçlarla incelenmiştir. AKP liderlerinin söylemlerini analiz eden çalışmalar Türkiye'nin dış politikasında bir 'İslamlaşma' veya 'Ortadoğululaşma'dan söz etmektedirler (Sözen, 2010; Bilgin ve Bilgiç, 2011; Güney ve Mandacı, 2013; Yalvaç, 2014).

Türkiye'nin İslam dünyasıyla artan ilişkileri bu çalışmalar tarafından geleneksel Türk dış politikasından bir kayma olarak değerlendirilmiş ve özellikle 2007'den sonra dış politikada Batı'dan Doğu'ya doğru bir kayış olduğu iddia edilmiştir (Sözen, 2010). Örneğin, Bilgin ve Bilgiç'e (2011) göre, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin kendisini Batı medeniyetinin bir parçası olarak değil de, Ortadoğu, Orta Asya ve Trans-Kafkasya'nın içinde olduğu medeniyet havzasının



lideri olarak görmesi bir değişimdir. Bununla birlikte, bazı çalışmalar da söylemsel düzeyde, bu Ortadoğuluşmanın, Batıdan bir uzaklaşmayla birlikte gelmediğini, tersine Batıyla artan ilişkilerle ortaya çıktığını iddia etmektedir. Örneğin Sözen (2010) göre, dönemin Dışişleri Bakanı Davutoğlu'nun 'Stratejik Derinlik' konseptinin önemli bir boyutu Türkiye'nin Batı ve Doğu arasında bulunan coğrafi ve tarihsel konumundan dolayı sadece Ortadoğu mirasına sahip çıkması değil aynı zamanda Batılı kimliğini de benimsemesi gerektiği düşüncesidir. Benzer şekilde Balçı ve Miş (2008), Adalet ve Kalkınma Partisi'nin "Medeniyetler İttifakı" görüşü altında Batı'yla Doğu arasındaki sorunların çözümünde verdiği öncelikten bahsederken, her iki tarafla artan ilişkileri geliştirme gerekliliğine işaret etmektedir.

Ortadoğu politikasındaki değişim sadece söylem analiziyle değil aynı zamanda siyasi çıktıların incelenmesiyle de ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Bu çalışmalar içerisinde Türkiye'nin genel olarak Ortadoğu politikasını inceleyenler olduğu kadar, belirli ülkelerle olan ilişkilere yönelenler de vardır. Ne var ki, bu araştırmaların büyük kısmı sadece Ortadoğu bölgesine odaklanarak, bölgedeki ülkelerle olan ilişkilerdeki artışa yoğunlaşmaktadır. Örneğin, İpek (2013) ve Kirişçi (2009) gibi araştırmacılar, Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarında Ortadoğu ve Afrika bölgeleriyle yükselen ticari ilişkileri ortaya koymuştur. Müftüler Baç, Irak'la olan ilişkilerde ticaret ve doğrudan yatırıma odaklanarak, Türkiye'nin Irak'taki politikasının "aktivizm"e dönüştüğünü iddia etmektedir. Bu bulgular Türkiye'nin Ortadoğu ile artan ilişkilerini desteklemesine rağmen, bu değişimin Avrupa'dan bir uzaklaşmaya işaret edip etmediğini göstermemektedir. Bir istisna, ticaret ve dış yatırım verilerine bakarak Türkiye'nin Ortadoğu ile ilişkilerindeki artışın Avrupa ülkeleri pahasına meydana geldiğini irdeleyen Kutlay (2011) ile Çakır ve Akdağ'ın (2017) çalışmalarıdır. Bu boyutta bir başka bakış açısı, Öniş ve Yılmaz (2009) tarafından ortaya atılmıştır. Araştırmacılar, Türkiye'nin bölgesel önceliklerinin dönemsel olarak değiştiğini iddia etmektedir. Buna göre, AKP dönemi Türk dış politikası iki döneme ayrılmaktadır. İlki 2002'den 2005'e kadar süren ve Avrupalılaşmanın altın çağı olarak nitelendirilen dönemdir. Bu dönemde hem Avrupa hem de Ortadoğu ile olan ilişkilerde bir artış söz konusudur. Özellikle 2007'den sonra Türk dış politikası 'Avrupalılaşmadan', 'gevşek Avrupalılaşma', ya da 'Yumuşak Avrupa-Asyalaşma'ya doğru evrilmektedir. Avrupa Birliği ile olan ilişkilerin bir kördüğümüne gelmesinden sonra, Avrupa ile olan ilişkiler gevşek bir şekilde devam ederken eski Sovyet alanı (Orta Asya ve Kafkasya) ve Ortadoğu ile olan ilişkilerde bir yoğunlaşma görülmektedir.

AKP döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasında meydana gelen değişimin literatürde belirtilen bir başka boyutu, bu coğrafyadaki ülkelerle geliştirilen ilişkilerin içerik açısından çok boyutluluğudur. Bu bağlamda, pek çok çalışma, bu dönemde tek boyutlu ve güvenlik araçları odaklı bir Ortadoğu politikasının terkedilip çok boyutlu ekonomi, diplomasi, kültür gibi yumuşak güç araçlarının kullanıldığı bir politikanın benimsendiğini iddia etmektedir (Sözen, 2010; Müftüler Baç, 2011; 2014; İpek, 2013; Kirişçi, 2009; Ennis ve Momani, 2013; Kutlay, 2011; Tür, 2011; Hatipoğlu ve Palmer, 2014; Parlar Dal, 2016; Oğuzlu, 2007). Örneğin, Parlar Dal (2016), Türkiye'nin 2012 'Yumuşak Güç Anketi'nde yumuşak güç araçları kullanan ülkeler arasında ilk yirmiyeye girerek bölgedeki pek çok ülkeyi ve Çin, Rusya gibi küresel güçleri geride bıraktığını belirtmektedir. Mevcut çalışmaların tümü sert güç kullanımından yumuşak güç kullanımına

bir kayışı ortaya koysalar da, her çalışma yumuşak güç kullanımının farklı bir boyutunu incelemektedir. Ennis ve Momani'nin (2013) çalışması farklı yumuşak güç boyutlarının bir arada incelendiği bir çalışma olmasından dolayı diğer çalışmalardan ayrılmaktadır. Araştırmacılar, Arap Baharı'ndan sonra kamu diplomasisi, medya, ekonomik teşvik ve İslami değerler gibi dış politika araçlarının Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkeleriyle olan ilişkilerde kullanıldığının ortaya koymuştur.

En çok incelenen boyutlardan ilki Türkiye'nin bölgedeki ülkelerle ilişkilerinde ticaret ve doğrudan yabancı yatırım gibi ekonomik araçların yeridir. Çalışmalar Türkiye'nin bölge ülkeleriyle olan ilişkilerinde bu araçların en sık kullanılan araçlar olduğunu ortaya koymaktadır (Kutlay, 2011; Kirişçi, 2009; İpek, 2013; Hatipoğlu ve Palmer, 2014). Kutlay (2011) , 2003-2010 yılları arasında Ortadoğu ülkeleriyle yapılan ticaret hacmine bakarak AKP dönemi boyunca bölge ülkeleri ile ticaretin artarak devam ettiğini ortaya koymaktadır. Benzer şekilde, Kirişçi (2009); İran, Irak, Suriye, Mısır, İsrail gibi Ortadoğu ülkeleriyle olan ticaretteki artışı 1997 ve 2005 yıllarını karşılaştırarak ortaya koymaktadır. Doğrudan yabancı yatırım alanında ise, İpek (2013) 1990-2001 ve 2002-2010 dönemlerindeki TİKA (Türkiye İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı) yatırımlarını karşılaştırarak, AKP hükümeti döneminde Ortadoğu ve Afrika bölgelerine devlet tarafından yapılan doğrudan yatırımların artışına işaret etmektedir.

Ülke bazında yapılan çalışmalarda ise Türkiye'nin Suriye, İran ve Irak ile gelişen; İsrail'le gerileyen ilişkilerini konu alan pek çok çalışma bulunmaktadır. Çalışmalar Türkiye'nin bu ülkelerle olan ilişkilerindeki değişimin temel sebebinin, Türkiye'nin değişen güvenlik algısı ve yeni ekonomik pazarlar arama çabası olduğunu ve bu sebeple ilişkilerin güvenlikten ekonomik işbirliğine doğru kaydığını iddia etmektedir. Suriye üzerine yapılan çalışmalarda, Arap Baharı'nın bu ülkeye sıçradığı 2011 yılına kadar Türkiye'nin Suriye ile olan ilişkilerinde, ekonomik işbirliğinin yükselen önemi vurgulanmıştır (Demirtaş-Bagdonas, 2014; Aras ve Karakaya Polat, 2008). Buna karşın, 2011 yılından sonrasını inceleyen çalışmalar bu ilişkilerde bir değişim olduğunu öne sürmüştür. Demirtaş-Bagdonas (2014), Suriye'deki krizin ardından Türk siyasetçilerinin Suriye konusundaki söylemlerinde 'ortaklık' vurgusundan 'tehlike' vurgusuna doğru bir kayma olduğunu iddia etmektedir. Benzer bir görüş Demirtaş (2013) tarafından ortaya atılmaktadır. Diğer yandan, Çakmak'a (2016) göre Türkiye'nin geliştirdiği politika seçicidir. Türkiye, mülteci krizine karşı oluşturulan politikalarda güvenlik odaklı söylemler geliştirmekten kaçınmış olsa da sınır ihlalleri konusunda bu tür söylemler ortaya koymuştur. Türkiye'nin İran ile olan ilişkilerini inceleyen çalışmalar, AKP hükümetiyle birlikte, Türkiye'nin değişen güvenlik algısı çerçevesinde iki ülke arasındaki ilişkilerin özellikle ekonomik ilişkiler çerçevesinde bir ivme kazandığının altını çizmiştir (Aras ve Karakaya Polat, 2008; Ehteshami ve Elik, 2011). Ne var ki Akbarzadeh ve Barry'ye (2017) göre bu ivme Arap Baharı'ndan sonra iki ülkenin bölgedeki zıt politikalarından dolayı düşüşe geçmiştir. Türkiye'nin Irak'la ilişkilerini inceleyen çalışmalar benzer görüşlere sahiptir. Örneğin Müftüler Baç (2014) iki ülkenin ekonomik ilişkilerine odaklanarak, 2007'den sonra Türkiye'nin ticaret ve doğrudan yabancı yatırım araçlarını kullanarak Irak'ta daha aktif bir dış politika sergilediğini iddia etmektedir. Benzer bir sav, yükselen ticari ilişkilere, Türkiye tarafından yapılan alt yapı yatırımlarına ve petrol antlaşmalarındaki artışa dikkat çeken Barkey

(2011) tarafından da ortaya atılmıştır. Yapılan çalışmalar Türkiye'nin İsrail ile olan ilişkilerinde ise tersine bir gelişme olduğunu ortaya koymaktadır. 1990'lı yıllarda stratejik ortaklık üzerine kurulu olan ilişkilerin özellikle 2009'dan sonra giderek çatışmacı bir hal almaya başladığı ve İsrail'in bölgedeki güvenlik politikalarının Türkiye tarafından meşru sayılmadığı görülmektedir. Çalışmalar bu gerilemenin Türkiye'nin iç politika ve dış politika alanlarında artan güvenlik kaygısından kaynaklandığını iddia etmektedir (Balci ve Kardeş, 2012; Aytürk, 2011).

Literatürde bahsedilen bir başka yumuşak güç kullanımı kültürel ilişkilerin güçlenmesine yönelik oluşturulan dış politika araçlarıdır. Kültürel ilişkilerin arttırılması pek çok araştırmacı tarafından dile getirilmiş olmasına rağmen, sayısal olarak bu artışı ortaya koyan çalışmalar ne yazık ki mevcut değildir. Yine de, araştırmalar Türkiye'nin Ortadoğu ülkelerinde okullar açmak ve bu ülkelere gelen öğrencilere burs vermek gibi eğitim politikalarını (Kirişçi, 2011; 2012), Türk televizyon programları veya dizileri gibi kültürel metaları (Ennis ve Momani, 2013; Altunışık ve Martin, 2011) dış politika aracı olarak kullandığına işaret etmektedir.

Yumuşak güç kullanımının son boyutu Türkiye'nin bölgedeki uluslararası örgütler içerisinde ne kadar aktif bir rol oynadığıdır. Bu boyut örgütler aracılığı ile hem ekonomik ilişkilerin kurumsallaştırılmasında hem de bölgedeki sorunların çözümünde bir platform oluşturma çabalarını kapsamaktadır (Öniş ve Yılmaz, 2009; Müftüler Bac, 2011; Hatipoğlu ve Palmer, 2014; Meral ve Paris, 2010; Özpek ve Demirağ, 2014). Çalışmalar Türkiye'nin İslam Konferansı Örgütü, Arap Ligi gibi mevcut örgütlerde daha aktif rol aldığını, ve yeni bölgesel örgütlerin oluşumu için öncülük ettiğini ortaya koymaktadır (Özcan et al, 2015, s. 1438). Bu dış politika araçları literatürde ele alınmasına rağmen sayısal bir analiz mevcut çalışmalar tarafından gerçekleştirilmemiştir.

Literatürde yer bulan bir başka tartışma, özellikle Arap Baharı sonrasında AKP'nin Ortadoğu politikasında bir değişim yaşandığı üzerinedir. Bu değişimin özellikle Arap Baharı'nın Suriye üzerine olan etkisiyle, Mısır'da meydana gelen askeri darbeyle, ve Irak ve Suriye'de IŞİD'in oluşturduğu tehdit ve istikrarsızlıkla daha da belirginleştiği iddia edilmektedir (Özpek ve Demirağ, 2014; Çakmak, 2016; Özdamar et al, 2014; Oğuzlu, 2016; Parlar Dal, 2016). Bu araştırmalara göre Türkiye'nin Ortadoğu bölgesiyle olan ilişkilerinde hem bir azalma hem de askeri sert güç kullanımında bir artış göze çarpmaktadır. Afganistan, Libya, Irak ve Suriye sorunlarını inceleyen Özpek ve Demirağ'a (2014) göre Türkiye'nin Ortadoğu politikasında önemli bir değişim askeri müdahale karşıtı bir söylemden askeri müdahaleyi destekleyici bir söyleme doğru kaymasıdır. Çakmak (2016), Türk hükümetinin Suriye'deki kriz sırasında Rus savaş uçağının düşürülmesiyle ulusal güvenlik odaklı bir politika uyguladığını iddia etmektedir. Parlar Dal'a (2016) göre ise bölgede yaşanan gelişmeler Türkiye'nin bölgesel performansını ekonomi ve ticaret alanında düşürmekte, kurumsal gücünü ve model olma potansiyelini zedelemektedir.

Genel olarak bakıldığında literatürde, Türkiye'nin Ortadoğu ülkeleri ile olan ilişkilerinde AKP döneminde bir yoğunlaşma olduğu vurgulanmaktadır. Ancak bu savların çoğu diğer hükümet dönemlerini göz önünde bulunduran karşılaştırmalı analizlere dayanmamaktadır. Daha da önemlisi Türkiye ve Ortadoğu ülkeleri arasındaki ilişkilerin yoğunluğu sistematik olarak ölçülüp,

yıllar boyunca bu ilişkilerin yoğunluğundaki değişim ampirik olarak test edilmemiştir. Literatürde ticaret, doğrudan yabancı yatırım, kültürel işbirliği ve uluslararası örgütlerde faaliyet gibi farklı yumuşak güç araçlarının AKP tarafından kullanıldığı ortaya konmasına rağmen, çalışmaların oldukça geniş bir yelpazede olması ve kimi araçların sayısal olarak ölçülmemesi sistematik ve ampirik bir karşılaştırma yapmayı zorlaştırmaktadır. Bu çalışmanın amacı bu boşluğu Türkiye'nin Ortadoğu politikasındaki değişiminin sistematik bir analizini mümkün kılacak bir veri setiyle doldurmaktır. Verilerin toplanmasında ve analiz edilmesinde kullanılan yöntem bir sonraki bölümde detaylı bir şekilde anlatılmaktadır.

## **Dış Politika Analizinde Uluslararası Antlaşmaların Yeri**

Dış politika, bir ülkenin belli amaçlar doğrultusunda başka ülkeler veya uluslararası kuruluşlar ile kurduğu ilişkileri, aldığı kararları ve davranışları ifade eder (Viotti ve Kauppi 2010:449). Bütün bu ilişki ve davranışlar diplomasiden, ticarete, savaştan, ekonomik yaptırımlara kadar geniş bir yelpazede değişkenlik göstermektedir.

Genel olarak dış politika analizi literatürüne baktığımız zaman, uluslararası antlaşmaların özellikle savaş/çatışma alanında ön plana çıktığı görülmektedir. İmzalanan ittifak veya ticaret antlaşmalarının ülkeler arasındaki barışı korumada ne kadar etkili olduğu üzerine pek çok çalışma mevcuttur (bkz. Leeds vd. 2002; Mitchell ve Hensel 2007; Leeds 2003; Russett ve Oneal, 2001; Mansfield ve Pevehouse 2000; Mansfield vd., 1998). Bu çalışmaların temel savları imzalanan ticaret veya ittifak antlaşmalarının imzacılar arasında gelecek beklentisini arttırdığını ve bu durumun karşılıklı güven seviyesini arttırarak imzacı ülkeler arasındaki barışı sağlamlaştırdığını ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle imzacı ülkeler arasındaki güven seviyesini arttıran bir etken olarak görülen antlaşmaların bu ülkelerin silahlı çatışmaya girme ihtimallerini düşürdüğü savunulmaktadır.

Bir ülkenin uluslararası bir antlaşmaya taraf olması ya da başka bir ülke ile ikili bir antlaşma imzalaması belli başlı bir dış politika aracı olarak görülse de aslında o ülkenin dış politika alanındaki eğilimini doğrudan yansıtmaktadır. İmzalanan antlaşmaların içerikleri göz önünde bulundurulduğunda bu antlaşmaların bir ülkenin dış politikasını önemli ölçüde etkilediğini söyleyebiliriz. Örneğin bir ülke ile imzalanan ticaret antlaşmaları, o ülke ile ekonomik alanda kurulan diğer ilişkileri de doğrudan etkilemektedir (bkz. Sauvant ve Sachs 2009). İmzalanan ittifak antlaşmalarının sonucunda imzacı ülkeler arasında barışın sağlamlaşması da yine bu duruma örnek olarak verilebilir (bkz. Leeds vd. 2002; Leeds 2003; Russett ve Oneal, 2001). Dolayısı ile uluslararası antlaşmaların, imzacı ülkelerin kullandıkları dış politika araçlarını ortaya koyan etkili bir gösterge olduğunu savunmak yanlış olmayacaktır. Buna bağlı olarak da çalışmamız, bir ülkenin dış politikasının imzaladığı uluslararası antlaşmalar üzerinden analiz edilebileceği yaklaşımı üzerine dayanmaktadır.

Dış politika analizi üzerine yaptığımız literatür taraması sonucunda bir ülkenin dış politikasındaki eğilimleri ve yönelimleri o ülkenin imzaladığı uluslararası antlaşmaların sistematik analizi

üzerinden ölçen bir çalışmaya rastlanmamaktadır. Bu çalışmanın, bu tür bir analiz gerçekleştirerek dış politika analizi literatürüne de yönetsel olarak önemli bir katkı sunacağı düşünülmektedir.

## **Hipotez, Veri, ve Yöntem**

Bu çalışmanın temel amacı, mevcut literatürde iddia edilen Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı sırasında Türkiye'nin Ortadoğu politikasında meydana gelen değişimleri ampirik olarak test etmektir. Bu bağlamda makale ilk olarak Türkiye'nin Ortadoğu bölgesi ile olan ilişkilerinde önemli bir artış olup olmadığını test etmeyi hedeflemektedir. Çalışmanın ikinci hedefi bu bölge ile geliştirilen ilişkilerin içeriğindeki değişimi yumuşak güç politikaları açısından test etmek ve hangi yumuşak güç politikalarının ön plana çıktığını belirlemektir. Son olarak, bu değişimlerin dönemselsel olarak farklılık gösterip göstermediğini ortaya koymaktır. Bu çalışmanın test etmeyi hedeflediği temel hipotezler aşağıdaki gibidir:

*Hipotez 1:*AKP iktidarı döneminde Türkiye Ortadoğu bölgesinde daha aktif bir dış politika izlemiştir.

*Hipotez 2:*AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasında yumuşak güç kullanımına verilen önem artmıştır.

*Hipotez 3:*AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasında yumuşak güç araçlarından olan "ekonomik işbirliği"ne verilen önem artmıştır.

*Hipotez 4:*AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasında yumuşak güç araçlarından olan "bölgedeki uluslararası örgütlerle işbirliği"ne verilen önem artmıştır.

Mevcut literatürdeki çalışmalar Türkiye'nin değişen Ortadoğu politikasını farklı yöntemler kullanarak test etmiştir. Bu çalışmaların önemli bir kısmı iddia edilen değişimi ortaya çıkarmak için hükümet yetkililerinin söylemlerini içeriksel olarak analiz etmiş (Sadık, 2012; Güner, 2012; Yeşiltaş, 2013; Güney ve Mandacı, 2013; Aras, 2014; Yalvaç, 2014), diğer bir kısmı ise politika uygulamalarını ticaret veya doğrudan yabancı yatırım düzeyleri kapsamında incelemiştir (Öniş ve Yılmaz, 2009; Tür, 2011; Kutlay, 2011; İpek, 2013; Hatipoğlu ve Palmer, 2014; Müftüler Baç, 2014; Kirişçi, 2009; 2011; 2012). Bu çalışma, alternatif bir yol izleyerek, ülkeler arasında imzalanan antlaşmaların bu ülkelerin dış politika tercihlerini yansıttığını ve bu tercihlerin yönelimlerini anlamada önemli bir gösterge olduğunu iddia etmektedir. Bir hükümetin siyasi eğiliminin sadece o hükümet tarafından imzalanan antlaşmaların değil aynı zamanda geçmiş hükümetler tarafından imzalanan ve mevcut hükümet tarafından onaylanması için TBMM'ye gönderilen antlaşmaların da göz önüne alınması gerektiği düşünülerek bu tür antlaşmalar da veriye dâhil edilmiştir. Bu antlaşmaların sayısı, içeriği ve imzacı ülkelerin bölgesel dağılımını incelemenin ortaya konan hipotezlerin test edilmesi için gerekli olan bilimsel veriyi oluşturacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda mevcut hipotezler Türkiye'nin Ocak 1984 ile Haziran 2015 arasında imzalayıp TBMM tarafından onaylanan uluslararası antlaşmalardan elde edilen veriler doğrultusunda test edilmektedir. Toplanan tüm bu verilerin ampirik analizi, hem Türkiye'nin son

30 yıllık Ortadoğu politikasının genel bir haritasını çıkarmamıza hem de hükümetler arasındaki dış politika eğilimindeki farklılıkları ortaya koymamıza olanak sağlamaktadır.

Çalışmamızın birinci hipotezini test etmek için 1984-2015 yılları arasında Ortadoğu ülkeleri ile imzalanıp TBMM tarafından onaylanan antlaşmaların tüm antlaşmalar içerisindeki yüzdesel dağılımına bakmak gerekmektedir. İncelenen dönem içerisinde toplam 1454 tane uluslararası antlaşma kodlanmış ve bunların 176 tanesi Ortadoğu ülkeleriyle gerçekleştirilmiştir. Bu bölge ile gerçekleştirilen antlaşmaların tüm antlaşmalar içerisindeki yüzdesel dağılımına hükümetler bazında baktığımız zaman Türk dış politikasının yönelimindeki değişimi görebiliriz.

Çalışmanın, ikinci hipotezi, AKP iktidarıyla, Türkiye'nin Ortadoğu politikasında sert güç kullanımından yumuşak güç kullanımına bir kayma olduğunu iddia etmektedir. Yumuşak güç kullanımı Nye (2004) tarafından bir şey elde etmek veya başka ülkelerin tercihlerini değiştirmek için güç yerine cazibe kullanma becerisi olarak tanımlanmaktadır. Bunun sonucunda, sert güç askeri alanları kapsarken, yumuşak güç ekonomik, kültürel ve fikrî alanları kapsamaktadır. Askeri, güvenlik, savunma, silah, terörizmle ilgili olan antlaşmalar sert güç kullanımına işaret ederken, ekonomi, kültür, enerji, çevre, teknoloji ile ilgili olan antlaşmalar yumuşak güç kullanımına tekabül etmektedir. Bu çerçevede, bu çalışma 1984-2015 yılları arasında Türkiye'nin Ortadoğu ülkeleriyle imzalayıp TBMM'de onaylanan uluslararası antlaşmaların içeriklerini beş grup altında sınıflandırmaktadır. Bunlar; güvenlik; ekonomi; enerji ve çevre; hukuki konular; kültür, eğitim ve teknolojidir. Bunlardan ilki sert güç kullanımına tekabül ediyorken, diğer dördü yumuşak güç kullanımının alt sınıflarını oluşturmaktadır. Güvenlik konuları askeri, terör, güvenlik, suç gibi konulardır. Ekonomik konular ticaret, yatırım, vergilendirme gibi konuları kapsarken, enerji ve çevre konuları petrol ve gaz ticareti, nükleer güç kullanımı ve çevrenin korunması ile ilgili konuları kapsamaktadır. Hukuki konular ise ticaret ve adli alanlarda hukuki işbirliği, vatandaşlık, ve sosyal güvenlik gibi konuları kapsamaktadır. Son grup ise kültür, eğitim, turizm, spor, bilim ve teknoloji alanındaki işbirliklerini kapsamaktadır. Bu ayrıntılandırılmış sınıflandırma çalışmanın ikinci ve üçüncü hipotezlerinin test edilmesine imkân vermektedir.

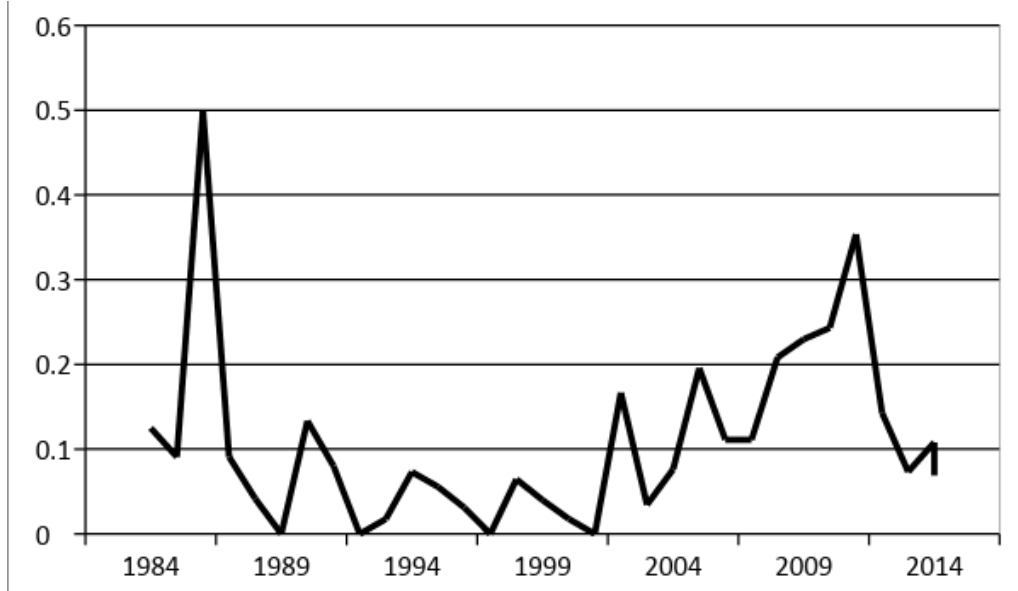
Yapılan antlaşmaların içeriğinden bağımsız olarak mevcut literatür, uluslararası örgütlerle yakın bir ilişki içerisinde olmanın da bir yumuşak güç aracı olduğunu iddia etmektedir. Çalışmanın dördüncü hipotezi olan yumuşak gücün bu boyutunun AKP'nin Ortadoğu politikalarında artmasının test edilebilmesi amacıyla söz konusu her antlaşmada imzacı tarafın uluslararası bir örgüt olup olmadığı veya antlaşmanın Türkiye tarafından benimsenen uluslararası bir konvansiyon veya pakt olup olmadığına bakılmıştır. Bu tip antlaşmaların tüm uluslararası antlaşmalar içindeki yüzdesinin AKP döneminde artması ve böylece dördüncü hipotezin desteklenmesi beklenmektedir. AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasının yoğunluk ve kullanılan araçlar bakımından dönemsel farklılıklar gösterip göstermediğini test etmek için AKP iktidarı üç farklı döneme ayrılmıştır: Kasım 2002-Temmuz 2007 genel seçimleri arasındaki dönem (Birinci AKP dönemi), Temmuz 2007 – Haziran 2011 genel seçimleri arasındaki dönem (İkinci AKP dönemi) ve Haziran 2011-Haziran 2015 genel seçimleri arasındaki dönem (Üçüncü AKP dönemi). Böylece Ortadoğu ülkeleri ile yapılan antlaşmaların tüm antlaşmalar içerisindeki yüzdesi, yapılan antlaşmaların içerikleri ve imzacı taraflar

göz önünde bulundurularak üç AKP iktidarı arasında belirgin bir fark olup olmadığı da incelenmiştir. Tüm bu verilerin analizinden elde edilen sonuçlar bir sonraki bölümde detaylı olarak tartışılmaktadır.

## Analiz ve Sonuçlar

Literatürdeki pek çok çalışma AKP'nin iktidara gelişi ile birlikte Türkiye'nin Ortadoğu ülkeleri ile olan ilişkilerinin geliştiğini savunmaktadır. Çalışmaların büyük bir kısmı AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu ülkeleri ile yoğunlaşan ilişkilerini AKP'nin yeni dış politika anlayışının bir göstergesi olarak açıklamış ve Türk dış politikasının Batıdan Ortadoğu'ya yöneldiğini iddia etmiştir (Öniş ve Yılmaz, 2009; Kirişçi, 2009; 2012; Öniş, 2011; İpek, 2013; Aras, 2014; Müftüler Baç, 2014; Çakır ve Akdağ, 2017). 1984 ve 2015 yılları arasında Türkiye'nin Ortadoğu ülkeleri ile imzalayıp TBMM tarafından onaylanan uluslararası antlaşmaların analizi doğrultusunda elde edilen sonuçlar bu savı kısmi olarak doğrulamaktadır. Öncelikle bölge ülkeleri ile imzalanan antlaşmaların diğer tüm ülkelerle imzalanan antlaşmalar içindeki oranının yıllara göre dağılımını gösteren Figür 1'e bakıldığında 1980'li yıllarda Türkiye'nin Ortadoğu ile iyi ilişkiler içinde olduğu, 1990'lı yıllarda ilişkilerde belirgin bir gerileme yaşandığı, AKP'nin 2002 yılında iktidara gelişi ile birlikte ise ilişkilerin tekrar yükselişe geçtiği görülmektedir. Ancak AKP'nin iktidarıyla birlikte ilişkilerde 1990'lara göre bir yükseliş gözlemleniyor olmasına rağmen bu yükseliş 1980'li yıllardaki yükselişin gerisinde kalmaktadır.

**Figür 1.** Ortadoğu Ülkeleri ile İmzalanan Antlaşmaların Yıllara Göre Yüzdeler Dağılımı



Sonuçları hükümetler bazında incelediğimiz zaman AKP hükümetleri döneminde Ortadoğu ülkeleri ile diğer hükümet dönemlerine göre çok daha fazla sayıda antlaşma imzalandığı gözlemlenmektedir (bkz. Tablo 1). Bu sayılar AKP'nin her bir hükümet dönemi için sırasıyla 30, 94 ve 27'dir. Bu sonuçlar AKP hükümetleri döneminde daha aktif bir dış politika gerçekleştirildiği

savını desteklemektedir. Buna karşın bu veriler yüzdesel olarak incelendiğinde dönemsel olarak ilişkilerde dalgalanmalar olduğu ortaya çıkmaktadır.

Tablo daha ayrıntılı incelediğinde, Türkiye'nin bölge ile olan ilişkilerinin ANAP iktidarı döneminde (1984-1991) çok yoğun olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 1). Bunda Turgut Özal liderliğinin etkisi çok büyüktür (Yeşilada 1993, Ataman 2003). Özal'ın İslam ülkeleri ile sıkı ilişkiler başlatan bir siyasi anlayışı benimsemesi; bölge ülkeleri ile olan ortak bağlara vurgu yapması; bölgeyi Türkiye için doğal pazar ve doğal müttefik olarak görmesi ANAP döneminde yoğunlaşan ilişkilerin temel sebebi olarak gösterilebilir (Ataman 2003).

Birinci ve ikinci ANAP dönemlerinde TBMM tarafından onaylanan uluslararası antlaşmaların sırasıyla yüzde 17 ve 8'i Ortadoğu ülkeleri ile imzalanırken, 1990'lı yıllardaki koalisyon hükümetleri döneminde bu oran yüzde 4'ün altına düşmektedir. Bu durumun olası sebebi 1990'lı yıllarda Türkiye'nin Ortadoğu bölgesi ile olan ilişkilerinin genellikle PKK terörü kaynaklı bir güvenlik endişesi üzerinden şekillenmesidir. Nitekim bu dönemde PKK'nın artan saldırıları sonucunda oluşan güvenlik tehdidi yüzünden bölgede aktif bir rol oynamaya başlayan Türkiye'nin, bölge ülkeleriyle ya güç kullanma tehdidi ya da güç kullanma üzerine dayalı ilişkiler geliştirdiği araştırmacılar tarafından da dile getirilmektedir (Aras ve Karakaya Polat, 2008; Akbarzadeh ve Barry, 2017; Sayarı, 2000; Larrabee ve Lesser, 2003; Makovsky, 1999). Suriye, Irak ve İran'ın PKK'ya destek vermeye devam ettiği iddiaları nedeniyle 1990'lı yıllarda Türkiye bu ülkelerle karşı karşıya gelmiş ve ilişkilerde önemli bir gerileme olmuştur (Altunışık 2000). Ortadoğu ülkeleri ile ilişkilerin gerilemesindeki bir başka neden de Kemalist değerlerin savunucusu olan ordu ve dışişleri bakanlığının bu dönemin dış politikasında etkin rol oynaması olarak gösterilebilir. Özellikle Refahyol (RP-DYP) hükümeti sırasında Erbakan'ın siyasi görüşleri ve Ortadoğu ülkelerine gerçekleştirdiği ziyaretlerin laik kesimde dış politikamız İslamlaşıyor korkusu yaratması sonucu ordu dış politikada etkin bir rol üstlenmiştir (Oran 2001).

**Tablo 1.** Ortadoğu Ülkeleri ile İmzalanan Antlaşmaların Hükümetler Bazında Dağılımı, 1984-2015

İktidardaki Hükümetler	Dönem	Toplam Antlaşma Sayısı	Ortadoğu Ülkeleri ile İmzalanan Antlaşma Sayısı	Yüzde (Ortadoğu/Toplam)
Birinci ANAP Hükümeti	Ocak 1984–Aralık 1987	36	6	0.17
İkinci ANAP Hükümeti	Aralık 1987–Kasım 1991	93	7	0.08
DYP-SHP Hükümeti	Kasım 1991–Ekim 1995	119	4	0.03
ANAP-DYP Hükümeti	Mart 1996–Haziran 1996	0	0	0
RP-DYP Hükümeti	Haziran 1996–Haziran 1997	54	2	0.04
ANAP-DSP-DTP Hükümeti	Haziran 1997–Ocak 1999	55	2	0.04
DSP Hükümeti	Ocak 1999–Mayıs 1999	0	0	0
DSP-MHP-ANAP Hükümeti	Mayıs 1999–Kasım 2002	143	4	0.03
Birinci AKP Hükümeti	Kasım 2002–Temmuz 2007	340	30	0.09
İkinci AKP Hükümeti	Temmuz 2007–Haziran 2011	342	94	0.28
Üçüncü AKP Hükümeti	Haziran 2011–Haziran 2015	272	27	0.10



**Parti İsimleri:** ANAP (Anavatan Partisi), SHP (Sosyal Demokrat Halkçı Parti), DYP (Doğru Yol Partisi), RP (Refah Partisi), DSP (Demokratik Sol Parti), DTP (Demokratik Toplum Partisi), MHP (Milliyetçi Hareket Partisi), AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi)

Sonuç olarak Türkiye'nin Ortadoğu ülkeleriyle olan ilişkileri ANAP iktidarı boyunca yükselmiş, koalisyon hükümetleri döneminde düşmüş AKP iktidarında tekrar yükselmiştir. İlişkilerdeki bu dalgalanma sadece farklı hükümetler arasında değil, aynı hükümetin yönetimi altında da farklılık göstermektedir. Figür 1'e bakıldığında AKP hükümetleri döneminde 2007-2011 yılları arasında ilişkilerde hızlı bir yükseliş yaşandığı, buna karşılık 2012-2015 yılları arasında ciddi bir düşüş gerçekleştiği görülmektedir. Tablo 1'de görüleceği üzere, birinci AKP döneminde (2002-2007) bölge ile imzalanan antlaşma oranı yüzde 3'ten yüzde 9'a yükselmiştir. Bu oranın ikinci AKP döneminde(2007-2011) daha da artarak neredeyse üç katına çıktığı ve antlaşmaların yüzde 28'inin Ortadoğu ülkeleri ile imzalandığı görülmektedir. Bu değişimi açıklamak için hem bölgesel ve küresel dinamikleri hem de AKP'nin İslami kimliği ve Türk siyasetinin iç dinamiklerini göz önünde bulundurmak gerekir. Örneğin 2003 yılında ABD'nin terör ile mücadele adı altında Irak'a yaptığı müdahale sırasında Türkiye'nin Amerikan askerlerine kendi topraklarından geçişe izin vermemesi Arap bölgesi ile dostane ilişkiler geliştirilmesi için önemli bir ortam hazırlamıştır. Ayrıca 2003 yılında Irak'ın işgali Saddam rejiminin yıkılmasıyla bölgede oluşan boşluğu dengelemek ve aktif bir rol oynamak için Türkiye'ye önemli bir fırsat sağlamıştır (Oğuzlu, 2007; Meral ve Paris, 2010; Altunışık ve Martin, 2011; Parlar Dal, 2011; Müftüler Bac, 2014). 2008 yılındaki küresel ekonomik krizden Türkiye'nin çok az zararlı çıkması Türkiye'nin kendine olan güvenini arttırmış, hem bölgesel hem de küresel gelişmelerde etkin bir rol oynamak istemesine yol açmıştır. Ayrıca Avrupadaki pek çok ülkeyi olumsuz etkileyen 2008 ekonomik krizinin Türkiye'nin yeni pazarlara yönelmesine yol açması Ortadoğu ile olan ilişkilerin artmasında önemli bir başka etken olarak gösterilebilir (Öniş, 2011). Ahmet Davutoğlu'nun stratejik derinlik politikası da söz konusu ilişkilerin artmasında etkili olan başka bir faktördür (Balcı ve Miş, 2008; Aras ve Görener, 2010). Davutoğlu (2008), Türkiye'nin Ortadoğu'ya yönelik dış politikasının temel prensiplerini ortaya koyarken PKK ile mücadelenin ötesine geçip kültürel ilişkilerin yoğunlaşması, Irak, Suriye ve İran ile sıfır sorun yaşanması ve Türkiye'nin bölgesel bir güç olarak bölgedeki ülkeler arasında arabuluculuk yaparak sorunların çözümünde etkin bir rol oynaması gerektiğini vurgulamış ve ilişkileri bu yönde geliştirme çabası içerisinde bulunmuştur.

Tablo 1'de ikinci AKP hükümeti (2007-2011) döneminde çok yoğun seyreden Türkiye'nin Ortadoğu ülkeleri ile olan ilişkilerinin 2011 yılından sonra keskin bir düşüş yaşayarak imzalanan antlaşma sayısının yüzde 28'den yüzde 10 seviyesine gerilediği görülmektedir. Bölge ülkelerle imzalanan antlaşma sayısındaki bu keskin düşüş Arap Baharı'nın etkisi olarak gösterilebilir. Arap Baharı'nın Suriye'ye sızması ile bölgedeki gerginliğin giderek arttığı ve bu durumun AKP'nin Ortadoğu ülkeleri ile ilişkilerini geliştirme çabasını olumsuz etkilediği iddia edilmektedir (Demirtaş – Bagdonas, 2014; Demirtaş, 2013; Çakmak, 2016; Akbarzadeh ve Barry, 2017).

Türk dış politikası literatüründeki temel savlardan biri AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasında sert güç kullanımının azaldığı ve yumuşak güç kullanımının arttığı

yönündedir. Bu açıdan, çalışmanın ikinci hipotezi Türkiye'nin Ortadoğu politikasında yumuşak güç kullanımına verilen önemin AKP döneminde arttığını savunmaktadır. Tablo 2 her bir iktidar döneminde onaylanan antlaşmaların konular bazında yüzdesel dağılımını vermektedir. Veriler incelendiğinde ilk göze çarpan sonuç, 1990'lı yıllarla kıyaslandığında AKP iktidarı döneminde güvenlik, savunma, silah, ya da terörizmle mücadele gibi konularla ilgili onaylanan antlaşmaların sayısında herhangi bir düşüş görülmediğidir. Aksine ikinci ve üçüncü AKP dönemlerinde bu konularla ilgili yapılan antlaşmalarda belirgin bir artış göze çarpmaktadır. Tablo 2, dış politikada yumuşak gücün bileşenleri olan ekonomi, enerji, çevre, kültür, eğitim ve hukuki konuları içeren antlaşmaların toplam oranı birinci, ikinci ve üçüncü AKP dönemlerinde sırasıyla yüzde 76, 64 ve 70 oranında olduğunu göstermektedir. Bu oran oldukça yüksek gibi görünse de AKP'den önce iktidarda olan koalisyon hükümetleri döneminde bu rakamın çok daha yüksek olduğu görülmektedir. ANAP-DSP-DTP ve DSP\_MHP\_ANAP hükümetleri döneminde onaylanan antlaşmaların tümü (%100) bu kapsama girmektedir. Bu bulgular da literatürdeki pek çok çalışmanın öne sürdüğü AKP iktidarı döneminde sert güç kullanımı azaldı savını yanlışlamaktadır. Dolayısı ile bulgular çalışmanın ikinci hipotezini desteklememektedir.

**Tablo 2.**Ortadoğu Ülkeleri ile İmzalanan Antlaşmaların Konu Bazlı Dağılımı

	Güvenlik	Ekonomi	Enerji ve Çevre	Hukuki Konular	Kültür ve Eğitim	Diğer
<b>Birinci ANAP Hükümeti</b> <i>Ocak 1984-Aralık 1987</i>	0.00	0.17	0.17	0.17	0.33	0.16
<b>İkinci ANAP Hükümeti</b> <i>Aralık 1987-Kasım 1991</i>	0.14	0.14	0.00	0.14	0.00	0.58
<b>DYP-SHP Hükümeti</b> <i>Kasım 1991-Ekim 1995</i>	0.00	0.75	0.00	0.00	0.25	0.00
<b>RP-DYP Hükümeti</b> <i>Haziran 1996-Haziran 1997</i>	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>ANAP-DSP-DTP Hükümeti</b> <i>Haziran 1997-Ocak 1999</i>	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>DSP-MHP-ANAP Hükümeti</b> <i>Mayıs 1999-Kasım 2002</i>	0.00	0.50	0.00	0.25	0.00	0.25
<b>Birinci AKP Hükümeti</b> <i>Kasım 2002-Temmuz 2007</i>	0.03	0.53	0.13	0.03	0.07	0.23
<b>İkinci AKP Hükümeti</b> <i>Temmuz 2007-Haziran 2011</i>	0.15	0.29	0.17	0.04	0.14	0.21
<b>Üçüncü AKP Hükümeti</b> <i>Haziran 2011-Haziran 2015</i>	0.26	0.36	0.08	0.00	0.26	0.04

**Not.**Bu tablodaki rakamlar Türkiye'nin Ortadoğu ülkeleri ile imzaladığı ve TBMM tarafından onaylanan uluslararası antlaşmaların içerik olarak dağılımını göstermektedir. ANAP-DYP hükümeti ile DSP hükümeti iktidarlari altında hiçbir uluslararası antlaşma imzalanıp TBMM tarafından onaylanmadığı için bu dönemler tabloya dahil edilmemiştir.Tablodaki dağılım 0 ile 1 arasında ondalıklı ifadeler ile belirtilmiştir. 1 %100 ü ifade etmektedir. Örneğin ikinci ANAP iktidarı döneminde Ortadoğu ülkeleri ile imzalanıp TBMM tarafından onaylanan antlaşmaların yüzde 14ü güvenlik konusudur.

Çalışmamızın üçüncü hipotezi AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasında yumuşak güç kullanımı olarak ekonomik işbirliğinin arttığını ortaya koymaktadır. Tablo 2'ye baktığımız zaman Ortadoğu ülkeleri ile imzalanan antlaşmalar içerisinde 1980'li yıllardan bu yana ekonomi odaklı (ticaret, yatırım, vergilendirme vb.) antlaşmaların en baskın antlaşma tipi olduğunu görüyoruz. AKP'nin iktidara gelişi bu durumda bir değişiklik yaratmamıştır. Hatta ikinci AKP döneminde (2007-2011) ekonomik içerikli antlaşma sayısında ciddi bir düşüş vardır. Öyle ki 2002-2007 yılları arasında Ortadoğu ülkeleri ile imzalanan antlaşmaların yüzde 53'ü ekonomi odaklıyken, 2007-2011 yılları arasında bu sayı yüzde 29'a düşmüştür. Dolayısı ile uluslararası antlaşmaların analizinden elde ettiğimiz veriler üçüncü hipotezimizi de doğrulamamıza olanak vermemektedir. Ancak Ortadoğu ülkeleri ile imzalanan antlaşmaların analizi enerji, çevre, eğitim ve kültür gibi başka yumuşak güç araçlarının AKP'nin iktidara gelişi ile birlikte baskın hale geldiğini göstermektedir. 2002 öncesinde enerji ve çevre içerikli antlaşmalar hiç gözlemlenmiyorken (birinci ANAP hükümeti bir istisna) birinci, ikinci ve üçüncü AKP dönemlerinde Ortadoğu ülkeleri ile imzalanan antlaşmaların sırasıyla yüzde 13, 17 ve 7'sinin enerji ve çevre konulu olduğu görülmektedir. Benzer şekilde Ortadoğu ülkeleri ile 1990'lı yıllarda pek fazla kültür ve eğitim içerikli antlaşma imzalanmamışken, birinci, ikinci ve üçüncü AKP dönemlerinde bölge ülkeleri ile imzalanan antlaşmaların sırasıyla yüzde 7, 14 ve 22'si kültür ve eğitim içeriklidir (bkz. Tablo 2). Özellikle ikinci ve üçüncü AKP döneminde kültür ve eğitim konulu antlaşmaların artmasında Ahmet Davutoğlu'nun stratejik derinlik doktrininin etkisi büyüktür çünkü bu doktrine göre kültür, küresel ve bölgesel gücün en önemli bileşenidir (Davutoğlu, 2008). Veriler, AKP hükümetinin Müslüman kimliğin altını çizerek özellikle Ortadoğu'da kültür ve eğitimi önemli bir dış politika aracı olarak kullandığını desteklemektedir.

**Tablo3. Uluslararası Kuruluşlarla İmzalanan Antlaşmaların Yüzdesele Dağılımı, 1984-2015**

<b>Birinci ANAP Hükümeti</b> <i>Ocak 1984–Aralık 1987</i>	0.00
<b>İkinci ANAP Hükümeti</b> <i>Aralık 1987–Kasım 1991</i>	0.00
<b>DYP-SHP Hükümeti</b> <i>Kasım 1991–Ekim 1995</i>	0.25
<b>RP-DYP Hükümeti</b> <i>Haziran 1996–Haziran 1997</i>	0.50
<b>ANAP-DSP-DTP Hükümeti</b> <i>Haziran 1997–Ocak 1999</i>	0.00
<b>DSP-MHP-ANAP Hükümeti</b> <i>Mayıs 1999–Kasım 2002</i>	0.00
<b>Birinci AKP Hükümeti</b> <i>Kasım 2002–Temmuz 2007</i>	0.00
<b>İkinci AKP Hükümeti</b> <i>Temmuz 2007–Haziran 2011</i>	0.11
<b>Üçüncü AKP Hükümeti</b> <i>Haziran 2011–Haziran 2015</i>	0.22

Çalışmamızın dördüncü hipotezi AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasında yumuşak güç araçlarından olan "bölgedeki uluslararası örgütlerle işbirliği"ne verilen önemin artmış olduğudur. Ancak Ortadoğu ülkeleriyle imzalanan antlaşmalar analiz edildiğinde ikinci ve üçüncü AKP iktidarı döneminde onaylanan antlaşmaların sırasıyla yüzde 11 ve 22'sinin uluslararası kuruluşlarla imzalandığı fakat birinci AKP iktidarı döneminde onaylanan hiçbir antlaşmanın uluslararası bir örgütle imzalanmadığı görülmektedir (bkz. Tablo 3). DYP-SHP (1991-1995) ve RP-DYP(1996 – 1997) dönemlerinde bölge ile imzalanan antlaşmaların neredeyse yarısının uluslararası örgütlerle imzalanmış olduğu da göz önünde bulundurulursa çalışmanın dördüncü hipotezinin tam anlamıyla destekleyen bir sonuç çıkarılamamaktadır. AKP dönemi Türkiye'nin Ortadoğu politikasında bölgedeki uluslararası örgütlerle olan işbirliği giderek artan bir yön izlese de, önceki tüm hükümet dönemlerinden daha yüksek seviyede olduğunu iddia etmek doğru olmayacaktır. 1990'lı yıllarda Türkiye'nin Ortadoğu bölgesinde bazı örgütlenmelere öncülük etmesi doğabilecek tehdit ve risklere karşı korunmak isteği ile açıklanabilir (Akgün 2009).

Sonuç olarak Türkiye'nin Ortadoğu ülkeleri ile 1984-2015 yılları arasında imzaladığı antlaşmaların analizinden elde edilen bulgular, Türkiye'nin AKP döneminde daha aktif bir Ortadoğu politikası izlediğini ve bölgede ekonomi, kültür ve eğitimin önemli bir dış politika aracı olarak kullanıldığını göstermektedir. Yalnız, veriler gerek bölgesel gerekse içeriksel öncelikler açısından AKP hükümetleri içerisinde belirgin farklılıklar olduğuna işaret etmektedir. Özellikle üçüncü AKP hükümeti döneminde hem bölge ülkeleri ile olan ilişkilerde bir azalma olduğu hem de ilişkilerin daha sert güç kullanımına doğru kaydığı görülmektedir.

## **Sonuç**

AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin değişen Ortadoğu politikasına odaklanan bu çalışma literatürde ileri sürülen pek çok savı test etmeyi hedeflemiştir. Bu amaç doğrultusunda Ocak 1984 ve Haziran 2015 tarihleri arasında Ortadoğu ülkeleri ile imzalanıp TBMM tarafında onaylanan tüm uluslararası antlaşmalar kodlanmış ve analiz edilmiştir. Oluşturulan bu veri tabanı, sadece AKP dönemi Ortadoğu politikası ile ilgili olarak ileri sürülen savların test edilmesine değil 1980'lerden bu yana Türkiye'nin Ortadoğu politikasının geçirdiği tüm değişimlerin ortaya konulmasına olanak sağlamaktadır.

Bu çalışmanın ampirik bulguları AKP dönemi dış politikasının Ortadoğu'ya yöneldiğini göstermektedir. AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasında sert güç kullanımının azaldığı ve yumuşak güç kullanımının arttığını savunan çalışmaların aksine bölge ülkeleriyle imzalanan antlaşmaların analizi 1990'lı yıllarla kıyasladığımız zaman AKP iktidarı döneminde güvenlik konulu antlaşmaların sayısında herhangi bir düşüş olmadığı görülmektedir. Diğer yandan dış politikada yumuşak gücün bileşenleri olan ekonomi, enerji, çevre, kültür, eğitim ve hukuki konuları içeren antlaşmaların toplam oranına bakıldığında bu oranın yüksek olduğu, ancak bu oranın AKP'den önce iktidarda olan koalisyon hükümetleri döneminden daha yüksek

olmadığı görülmektedir. Dolayısı ile AKP iktidarı döneminde Ortadoğu ülkeleri ile imzalanıp onaylanan uluslararası antlaşmalar incelendiğinde genel olarak sert güç kullanımının azaldığını ve yumuşak güç kullanımının arttığını söylemek mümkün görünmemektedir. Literatürde ileri sürülen bir başka iddia ise AKP iktidarı döneminde Türkiye'nin Ortadoğu politikasında yumuşak güç kullanımı olarak ekonomik işbirliğinin arttığıdır. Ortadoğu ülkeleri ile imzalanan antlaşmaların analizinden elde edilen veriler 1980'li yıllardan bu yana ekonomi içerikli antlaşmaların en baskın antlaşma tipi olduğunu ve AKP'nin iktidara gelişinin bu durumda bir değişiklik yaratmadığını göstermektedir. Ancak Türkiye'nin Ortadoğu politikasında kültür ve eğitimin yumuşak güç aracı olarak kullanımının AKP döneminde arttığı çalışmanın önemli bir bulgusudur.

Uluslararası antlaşmalardan elde ettiğimiz veriler Türkiye'nin AKP dönemi Ortadoğu politikasının sadece önceki dönemlere göre belirli farklar taşıdığını göstermekle kalmayıp bu farklılığın AKP iktidarları arasında da var olduğunu göstermektedir. Örneğin 2010 sonrasında Türkiye'nin Ortadoğu politikasında görülen değişim Arap Baharının etkisini göstermektedir. Bu da bize dış politika analizinde bölgesel ve küresel gelişmelerin bir ülkenin dış politikasını şekillendirmede ne kadar etkili olduğunu hatırlatmaktadır. Böylece bu çalışma sadece değişimi ortaya koymakla kalmayıp bunu nedenleri hakkında da bize bazı ipuçları vermektedir. Türk dış politikası literatürünün yanısıra bu çalışma, dış politika analizi literatürüne de katkıda bulunmaktadır. Bir ülkenin dış politikasındaki temel eğilimlerin ve değişimlerin o ülkenin imzaladığı uluslararası antlaşmaların analizi üzerinden ölçümlenebileceğini göstererek yöntemsel bir katkı sunmaktadır.

## Kaynakça

- Ataman, M. (2003) "Özalist Dış Politika: Aktif ve Rasyonel Bir Anlayış". *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı 2:49-64.
- Akgün B. (2009) "Türk Dış Politikası ve Uluslararası Örgütler". *Akademik ORTA DOĞU*, Cilt 3, Sayı 2, 2009Altunışık, M. B. (2000), "Güvenlik Kısılacında Türkiye-Ortadoğu İlişkileri," G. Özcan ve Ş. Kut (der.), *En Uzun Onyıllık: Türkiye'nin Ulusal Güvenlik ve Dış Politika Gündeminde Doksanlı Yıllar*, İstanbul: Boyut Yayınları
- Akbarzadeh, S. ve J. (2017) Iran and Turkey: not Quite Enemies but less than Friends", *Third World Quarterly*, 38(4): 980-995.
- Altunışık, M. B. ve Martin L. G. (2011) "Making sense of Turkish foreign policy in the MiddleEast under AKP", *Turkish Studies*, 12(4): 569-587.
- Aras, B. (2014) "Davutoğlu Era in Turkish Foreign Policy Revisited", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 16 (4): 404-418.
- Aras, B. ve Görener A. (2010) "National role conceptions and foreign policy orientation: the ideational bases of the Justice and Development Party's foreign policy activism in the Middle East", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 12(1): 73-92.
- Aras, B. ve Karakaya Polat R. (2008) "From Conflict to Cooperation: Desecuritization of Turkey's Relations with Syria and Iran", *Security Dialogue*, 39(5): 495-515.
- Arıkan Akdağ, G. (2017) "Adalet ve Kalkınma Partisi: Kürt Sorununun Yeniden Tanımlanması ve Türkiye'nin Değişen Ortadoğu Politikası", *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(1): 121-144.

- Aydın Çakır, A. ve Arıkan Akdağ G. (2017) "An Empirical Analysis of the Change in Turkish Foreign Policy under the AKP Government", *Turkish Studies*, 18(2): 334-357.
- Aytürk, İ. (2011) "The Coming of an Ice Age? Turkish-Israeli Relations Since 2002", *Turkish Studies*, 12(4): 675-687.
- Balcı, A. ve Kardaş T. (2012) "The Changing Dynamics of Turkey's Relations with Israel: an Analysis of "Securitization"", *Insight Turkey*, 14(2): 99-120.
- Balcı, A. ve Miş N. (2008) "Turkey's Role in the Alliance of Civilizations: a New Perspective in Turkish Foreign Policy?", *Turkish Studies*, 9(3): 387-406.
- Barkey, H. J. (2011) "Turkey and Iraq: The Making of a Partnership", *Turkish Studies*, 12(4): 663-674.
- Bilgin, P. ve Bilgiç A. (2011) "Turkey's "New" Foreign Policy toward Eurasia", *Eurasian Geography and Economics*, 52(2): 173-195.
- Çakmak, C. (2016) "Turkish-Syrian Relations in the Wake of the Syrian Conflict: back to Securitization?", *Cambridge Review of International Affairs*, 29(2): 695-717.
- Davutoğlu, A. (2008), "Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007", *Insight Turkey*, 10(1):77-96.
- Demirtaş, B. (2013) "Turkish Syrian Relations: From Friend 'Esad' to Enemy 'Esed'", *Middle East Policy*, 20(1): 111-120.
- Demirtaş-Bagdonas, Ö. (2014) "Reading Turkey's Foreign Policy on Syria: The AKP's Construction of a Great Power Identity and the Politics of Grandeur", *Turkish Studies*, 15(1): 139-155.
- Ehteshami, A., ve Elik, S. (2011) "Turkey's Growing Relations with Iran and Arab Middle East", *Turkish Studies*, 12(4): 643-662.
- Ennis, C. A., ve Momani B. (2013) "Shaping the Middle East in the Midst of the Arab Uprisings: Turkish and Saudi Foreign Policy Strategies", *Third World Quarterly*, 34(6): 1127-1144.
- Güner, S. Ş. (2012) "Religion and Preferences: a Decision Theoretic Explanation of Turkey's New Foreign Policy", *Foreign Policy Analysis*, 8: 217-230.
- Güney, A. ve Mandacı N. (2013) "The Meta-Geography of the Middle East and North Africa in Turkey's New Geopolitical Imagination", *Security Dialogue*, 44(5-6): 431-448.
- Hatipoğlu, E. ve Palmer G. (2014) "Contextualizing Change in Turkish Foreign Policy: the Promise of the 'Two-Good' Theory", *Cambridge Review of International Affairs*, online publication Doi:10.1080/09557.571.2014.888538
- İpek, P. (2013) "Ideas and Change in Foreign Policy Instruments: Soft Power and the Case of the Turkish International Cooperation and Development Agency", *Foreign Policy Analysis*, 11(2): 1-21.
- Kirişçi, K. (2009) "The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading state", *New Perspectives on Turkey*, 40: 29-57.
- Kirişçi, K. (2011) "Turkey's "Demonstrative Effect" and the Transformation of the Middle East", *Insight Turkey*,13(2): 33-55.
- Kirişçi, K. (2012) "Turkey's Engagement with its Neighborhood: a "Synthetic" and Multidimensional Look at Turkey's Foreign Policy Transformation", *Turkish Studies*, 13(3): 319-341.
- Kutlay, M. (2011) "Economy as the 'Practical Hand' of 'New Turkish Foreign Policy: a Political Economy Explanation", *Insight Turkey*, 13(1): 67-88.
- Larrabee, F. S. ve Lesser I. O. (2003) *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Santa Monica, CA: RAND.
- Leeds B., J. Ritter, S. Mitchell ve A. Long (2002) "Alliance Treaty Obligations and Provisions, 1815-1944", *International Interactions*, 28(3): 237-260.

- Leeds, B. (2003). "Alliance Reliability in Times of War: Explaining State Decisions to Violate Treaties". *International Organization*, 57(4), 801-827.
- Makovsky, A. (1999). "The New Activism in Turkish Foreign Policy", *SAIS Review*, 19(1), 92-113.
- Mansfield, E. D., Milner, H. V. ve Rosendorff, B. P. (1998) "Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements". American Political Science Association konferansında sunulan bildiri. Eylül 3-6, Boston, Mass..
- Mansfield E. D. ve J. C. Pevehouse (2000) "Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict" *International Organization*, 54(4):775-808.
- Meral, Z. ve Paris J. (2010) "Decoding Turkish Foreign Policy Hyperactivity", *The Washington Quarterly*, 33(4): 75-86.
- Mitchell M. S. ve P. R. (2007) "International Institutions and Compliance with Agreements". *American Journal of Political Science*. 51(4): 721-737.
- Müftüler-Baç, M. (2011) "Turkish Foreign Policy, its Domestic Determinants and the Role of the European Union", *South European Society and Politics*, 16(2): 279-291.
- Müftüler-Baç, M. (2014) "Changing Turkish Foreign Policy towards Iraq: New Tools of Engagement", *Cambridge Review of International Affairs*, 27(3): 538-552.
- Nye, J. S. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
- Oğuzlu, H. T. (2007) "Soft Power in Turkish Foreign Policy", *Australian Journal of International Affairs*, 61(1): 81-97.
- Oğuzlu H. T. (2016) "Turkish Foreign Policy at the Nexus of Changing International and Regional Dynamics", *Turkish Studies*, 17(1): 58-67.
- Oran, B. (2001), *Türk Dış Politikası; Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Olaylar, Yorumlar, Belgeler*, cilt I, İstanbul, İletişim Yayınları
- Öniş, Z. ve Yılmaz Ş. (2009) "Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP Era", *Turkish Studies*, 10(1): 7-24.
- Öniş, Z. (2011) "Multiple Faces of the "New" Turkish Foreign Policy: Underlying Dynamics and a Critique", *Insight Turkey*, 13(1): 47-65.
- Özcan M. et al (2015) "Assessments of Turkish Foreign Policy in the Middle East During the Arab Uprisings", *Turkish Studies*, 16(2): 195-208.
- Özdamar, Ö. et al (2014) "From Good Neighbor to Model: Turkey's Changing Roles in the Middle East in the Aftermath of the Arab Spring", *Uluslararası İlişkiler*, 11(42): 93-113
- Özpek, B. B. ve Demirağ Y. (2014) "Turkish Foreign Policy after the 'Arab Spring': from Agenda-Setter State to Agenda-Entrepreneur State", *Israel Affairs*, 20(3): 328-346.
- Parlar Dal, E. (2012) "The Transformation of Turkey's Relations with the Middle East: Illusion or Awakening?", *Turkish Studies*, 13(2): 245-267.
- Parlar Dal, E. (2016) "Conceptualizing and Testing the 'Emerging Regional Power' of Turkey in the Shifting International Order", *Third World Quarterly*, 37(8): 1425-1453.
- Russett, B. ve J. Oneal. (2001). *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York: W.W. Norton.
- Sadık, G. (2012) "Magic Blend or Dangerous Mix? Exploring the Role of Religion in Transforming Turkish Foreign Policy from a Theoretical Perspective", *Turkish Studies*, 13(3): 293-317.
- Sauvant, K. P. ve L. E. Sachs (2009) *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*. Oxford University Press

- Sayarı, S. (2000) "Turkish Foreign Policy in the Post-Cold War Era: the Challenges of Multi-Regionalism", *Journal of International Affairs*, 54(1): 169-182. Sözen, A. (2010) "A Paradigm Shift in Turkish Foreign Policy: Transition and Challenges", *Turkish Studies*, 11(1): 103-123. Tür, Ö. (2011) "Economic Relations with the Middle East under the AKP-Trade, Business Community and Reintegration with Neighboring Zones", *Turkish Studies*, 12(4): 589-602.
- Viotti, P. R. ve M. V. Kauppi (2010). *International Relations Theory*. Pearson Education
- Yalvaç, F. (2014) "Approaches to Turkish Foreign Policy: a Critical Realist Analysis", *Turkish Studies*, 15(1): 117-138. Yeşiltaş, M. (2013) "The Transformation of the Geopolitical Vision in Turkish Foreign Policy", *Turkish Studies*, 14(4): 661-687. Yeşilada, B. (1993). "Turkish Foreign Policy toward the Middle East" [(eds.) Atila Eralp ed.. *The Political and Socioeconomic Transformation of Turkey*. Westport, CT: Praeger] içinde: 169-192.



## Deparliamentarization in Turkey: A Major Decline in the Scrutiny Function

### Türkiye’de Parlamentonun Güç Yitirmesi: Denetim İşlevinde Büyük Gerileme

Mehmet KABASAKAL\*

#### Abstract

In parliamentary democracies, governments are formed through parliamentary elections, and both the cabinet and budget must receive the confidence of the legislature. The “golden age”, when parliaments make laws without any pressure from the executives and have strong control over cabinets, ended by 20<sup>th</sup> century. For the last few decades, however, legislative studies have been pointing to a shift in the balance of power from the legislative to the executive branch in many countries. The declining power of parliaments is explained by many factors. Scholars who studied “declining parliaments” generally agree on the commonly accepted contributing factors for deparliamentarization. These factors are “constitutional arrangements, increasing global regulations, the complexity of issues and technical-focus in policy making, disciplinary party structures, the lack of intra-party democracy, the domination of parties by their leaders, and electoral systems.” Although a trend of deparliamentarization has been noted, mainly in parliamentary democracies, the decline of parliaments has not been as glaring and forbidding everywhere. Thus, the variation, especially among similar democratic systems, calls for a closer analysis of country cases. This study examines Turkey, and discusses the changes regarding the power balance between the executive and legislative branches of government by identifying the pattern of changes in constitutions and country’s electoral system, and party structures which tend to stress party discipline and maintain leaders’ control. The paper analyzes the politics of Turkey between 1946 and 2014 especially by focusing on the AKP rule after 2002. The power shift in Turkey has been from parliamentary supremacy to a very strong executive, and deparliamentarization has been particularly rapid and profound since the 1980s. In 2017, a change in the constitution allowed a transition to a presidential system and the new system is legalized by the constitutional amendments. The paper concludes with the analysis that there is a significant decline in the power of the parliament in Turkey, after 1980s, mainly in its scrutiny function. The longitudinal study of changes shows that deparliamentarization, or the increase in the power of the executive, was caused by multiple domestic and international factors that occurred simultaneously and reinforced each other’s impact. The significant difference of Turkey from the other world cases are rapid constitutional changes, increasing leader authority within the parties, and existence of dominant party system in Turkey since 15 years.

---

\* Dr., Istanbul Okan University, Faculty of Business and Administrative Sciences, International Relations Department, Mehmet.kabasakal@okan.edu.tr, Orcid: 0000-0002-1097-6467

**Keywords:** Functions of parliament, declining parliaments, separation of powers, check and balance, powerful executive, leader dominance, parliamentary scrutiny

## Öz

Parlamenter demokrasilerde hükümetler genel seçimlerle oluşan meclislerde şekillenir. Kabinenin kurulup icraata başlayabilmesi için daha başlangıçta meclisten güvenoyu alması gerekir, ayrıca, her yıl ulusal bütçesini meclise sunarak onaylatmak zorundadır. Parlamentoların yürütmenin herhangi bir baskısı olmadan yasa yaptıkları ve hükümetler üzerinde güçlü denetim kurdukları altın çağ” 20. yüzyılda sona ermiştir. Son 30-40 yılda parlamentolar üzerine yapılan çalışmalar, birçok ülkede güçler arasındaki dengenin bozulduğuna ve yasamadan yürütmeye güç kayması olduğuna işaret etmektedir. Parlamentoların güç yitirmesi birçok nedenle açıklanmaktadır. Yasama organlarının güç kaybının nedenleri üzerinde çalışan akademisyenler, yaygın kabul gören bazı etkenler konusunda görüş birliği içindedirler. Bu etkenler, kısaca anayasa değişiklikleri, küresel düzenlemeler, yasama gündemindeki konuların giderek karmaşıklaşması ve politika oluşturmanın gittikçe daha teknik bir hal alması, parti disiplini, parti içi demokrasinin yokluğu ve lider hegemonyası ile seçim sistemi olarak ifade edilmektedir. Yasamanın güç kaybı, esas olarak parlamenter demokrasilerde görülmektedir, ancak bu güç azalması her ülkede aynı oranda ve biçimde değildir. Benzer demokratik sistemlerde bile görülen farklılıklar, ülke bazında ayrıntılı incelemeleri zorunlu kılmaktadır. Bu çalışma Türkiye örneğinde yasama ve yürütme arasındaki güç dengesini, anayasal değişiklikler, ülkenin seçim sistemi, parti disiplini etkileyen ve liderin denetimini pekiştiren parti yapıları açısından incelemektedir. Çalışma, 1946 ile 2014 arasındaki dönemi ele almakla birlikte özellikle 2002 sonrası AKP iktidarı dönemine yoğunlaşmaktadır. Türkiye’de meclis üstünlüğünden güçlü yürütmeye geçiş 1980 sonrasında daha hızlı ve yoğun olmuştur. 2017’deki referandumla yapılan anayasa değişiklikleri ile de Türkiye’ye özgü başkanlık sistemi yasallık kazanmıştır. Bu yazı sonuç olarak, Türkiye’de parlamentonun önemli ölçüde güç yitirdiğini, bu kaybın da özellikle 1980 sonrasında gerçekleştiğini ortaya koyan betimleyici-tanımlayıcı bir çalışmadır. Parlamentoların güç kaybına veya yürütmenin gücünü artırmasına neden olan değişikliklerin ayrıntılı incelenmesi, bu süreçte birçok yerel ve uluslararası etkenin aynı zamanda birbiriyle etkileşim içinde rol oynadığını göstermiştir. TBMM de dünyada birçok parlamentoda gözlenen güç kaybını özellikle denetleme işleviyle ilgili olarak yaşamıştır. Türkiye’de güç kaybına neden olan etkenler, bu ülkelerden bazı niceliksel farklılıklar göstermektedir. Türkiye’de öne çıkan etkenler, sık sık anayasa değişiklikleri yapılması, partilerde lider otoritesinin son yıllarda giderek artması ve 15 yıldır Türk siyasal yaşamında pekişmeye başlayan “hakim parti” sistemidir.

**Anahtar sözcükler:** Parlamentonun işlevi, parlamentonun güç yitirmesi, güçler ayrımı, denetim ve denge sistemi, güçlü yürütme, lider hegemonyası, meclis denetimi

## Introduction

In parliamentary democracies, governments are formed through parliamentary elections, and both the cabinet and budget must receive the confidence of the legislature. Representing the popular will, elected legislatures are the main and indispensable institutions of democratic systems (Dahl, 1971, p. 3-20; Diamond, Linz, and Lipset, 1995, p. 6-7; Schmitter and Karl, 1991, p. 75-88; Uluşahin, 2016, p. 39-66). The “golden age” when parliaments made laws without any pressure from the executives and had strong control over cabinets, ended by the 20th century. Recently, their representation functions were questioned by the scholars who focus on the civic society and participative democracy (Adams, 1970; Beetham and Boyle, 2005; Diamond, 1999, p.1-18; Gallagher, 2014, p.11-27; Hirst, 1990, p. 22-37; Hooghe; 2014, p.58-74; LeDuc, Niemi and Norris, 2014, p.1-10; Offe, 1996, p.94; Schmitt, 1988 and 2006; Sunar, 2010, p.16-19). Offe (1996,

p. 94) also pointed out that “In the long history of incisive literature on the subject, numerous flattering assumptions have been made about the qualities of *legislative representative bodies*, specifically with regard to their rationality, reasonableness, maturity, knowledge of the material, impartiality, collective intelligence, and capacity for judgement.” Although Offe suggests that there is no alternative to liberal democracy, “the will of the people” exhibits some problematic features: it is fictitious, fallible, and seducible (p.90-91). The procedures that are used to arrive at the will of the people become “the will of those in political office”.

In addition to the problem of representation, for the last few decades, students of democracy and legislative studies have been pointing to a shift in the balance of power from the legislative to the executive branch in many countries, including the United Kingdom, France, Spain, Italy, Greece, Australia and Canada (Crimmins and Nesbitt-Larking, 1996; Haynes, 2005; Liebert and Cotta, 1990, p. 8-13). Referred to as “declining parliaments” or “deparliamentarization,” this trend is noted to be most profound in parliamentary democracies (Baldwin, 2004 and 2006; Blondel, 1973; Bryce, 1921; Elgie and Stapleton, 2006; Loewenberg, 1971; Olson and Norton, 1996; Norton, 1998; Raunio and Wiberg, 2008).

There were not any previous studies about “declining parliaments” or “deparliamentarization,” in Turkey. The only study that examined the trend of deparliamentarization in Turkey mainly focused on the indicators of deparliamentarization in Turkey for the 1946-2014 period (Kabasakal, 2018). In this paper I examine the factors that caused or facilitated that trend, by analyzing their effect on different functions of the parliament. I show that the power of the parliament has been declining gradually, though not always in a smooth linear pattern. The decline has been more profound since 1980 and gaining momentum during the last decade. More recent studies about the existence of dominant party system (Ayan-Musil, 2014; Canan Aslan-Akman, 2012; Çarkoğlu, 2011; Gumuscu, 2012) also emphasized the decline of parliaments in Turkey.

Turkey has failed to establish a stable democratic regime, but since the establishment of the Republic in 1923, it maintained an elected parliament. After the transition to multi-party electoral system in 1946, the country aspired to be a parliamentary democracy, and the politics of Turkey between 1946 and 2014 have been typically studied in the paper.

During the last decades, Turkish politics have been subject to some sudden and unexpected changes. The power of the executive increased either by the constitutional changes or *de facto* applications of prime ministers, and the Turkish Grand National Assembly (TGNA) started to lose its control over the parliament. According to Haynes, during the last decade “the AKP, under Prime Minister Erdoğan, controlled parliament single-handedly” (2010, p. 323). In 2007, a change in the constitution allowed for the popular election of the president of the Republic, and the election of the ruling party’s leader to the position in 2014 resulted in a *de facto* presidential system, operating outside of the constitutional framework (Uluşahin, 2016, p. 53-57). This shift was legalized through a constitutional amendment adopted in a referendum held on April 16, 2017. The change in the constitution engendered a “Turkish-style” presidential system that

eliminates the mechanisms of overview by the parliament and judiciary, thus effectively ends the checks and balances maintained in presidential democracies, and equips the office of the president with extraordinary powers that are common in authoritarian systems of one-person rule. According to the new constitutional amendments, even the members of the TGNA are not able to ask verbal questions to the cabinet members. The president will have authority to prepare national budget –which is considered one of the premier functions of the parliaments. This shift makes the study of factors that had led to the decline of the parliament in Turkey in the preceding years even more important.

**Table I. An Overview of Government Systems in Turkey, 1920-2018**

Years	Type of Government Systems
1920-1923	Parliamentary Government (no formal party system) Assembly could appoint, instruct and change each minister at will.
1923-1945	Parliamentary Government, One-Party Rule Both legislative and executive powers were concentrated in the Assembly, which could at any time dismiss the Council of Ministers, while the Council had no power to dissolve the Assembly to hold new elections. But the party leader controlled both the legislative and executive.
1946-1960	Multi-party Regime, without checks and balances Both legislative and executive powers were concentrated in the Assembly, which could at any time dismiss the Council of Ministers, while the Council had no power to dissolve the Assembly to hold new elections.
1960-1961	Military Government
1961-1980	Multi-party Regime, with separation of powers Westminster rules of checks and balances between the executive and legislative were established and judicial review was introduced. Election system changed as PR. Coalition governments appeared. After 1971 power of executive started to increase with the Amendments of 1961 Constitution.
1980-1983	Military Government
1983-2014	Parliamentary system, with separation of powers Though, the President, with some appointment and veto powers. enjoyed more than symbolic power, After 2011, hegemonic party rule and very strong executive.
2014-2016	De facto Presidential system, weak checks and balances Partisan president exercising the authority of the prime minister.
2016 – present	De facto Presidential system, with no checks and balances Partisan president exercising the authority of the prime minister and ruling by decree in a continuous state of emergency.

Thus, this study intends to contribute to the literature that examines causes of deparliamentarization in Turkey during the parliamentary system between 1946 and 2014, especially focusing on the AKP rule. I start with a review of the commonly accepted contributing factors, which include: constitutional arrangements, increasing global regulations, the complexity of issues and technical-focus in policy making, the role of media, emergence of new organizations, disciplinary party

structures, the lack of intra-party democracy, the domination of parties by their leaders, and electoral systems. After the review of the prevailing arguments on the global trend of expanding executive power and declining parliaments, I shift my attention to Turkey and examine the process of deparliamentarization and the contributing factors over the years.

### **The Thesis of Declining Parliaments**

Functions of the legislative and executive branches and their power over each other are not new topics of interest for those who have been studying liberal democracies. Based on their comparative study of four political systems existing in 17 countries located in six geographic regions (North America, South America, West Europe, Asia, Africa and Middle East), Gerhard Loewenberg and Samuel C. Patterson point to the intertwined functions of the branches:

A neat separation between legislatures making laws and executive carrying them out does not exist in any of the political system we have examined. Such separation probably does not exist anywhere, simply because policy making cannot be neatly separated into lawmaking and law implementing. As a result, legislatures and executives are separate institutions sharing policy making in different proportions in different countries (1988, p. 277).

The Decline of Legislatures, was first mentioned by Lord Bryce in 1921; he discussed the problem of reduced “prestige and authority of legislative bodies” as a trend displayed by the major democratic regimes at the time (Bryce, 1990, p. 47-56). Jean Blondel described the pattern as follows: “...in the postwar years, legislatures of Western European states often seemed to become increasingly streamlined and increasingly confined to obeying the fiats of strong executives backed by a disciplined party.” Blondel reached a bold conclusion: “Legislatures are rarely ‘strong.’ Even in ‘liberal democracies’ many complain about their impotence, their decline, their ineffectiveness and if they are strong, they are often blamed for their inconsistency, their squabbles, and thus the same ineffectiveness” (1973, p. 3-6). Similarly, Loewenberg found the role of most parliaments in the process of policy-making rather limited (1971).

Although the executive power has been expanding in all systems, observers also note that the decline of parliaments has been most common in Westminster-style systems (Crimmins and Nesbitt-Larking, 1996; Dunleavy, Jones, and O’Leary, 1990; Liebert and Cotta, 1990; Raunio and Wiberg, 2008; Thomas, 2004). Thus, factors that cause or facilitate this trend emerged as an area of interest for scholars working on legislatures, separation of power, and democracy.

In contemporary democracies parliaments carry out different functions, such as representation of people, enacting laws, levies taxes, scrutiny and control of executive affairs. Legislature is elected by and representative of the people (Beer, 1973, p. 206-218; Loewenberg and Patterson, 1988; p.43-67; Pennock and Smith, 1964, p. 380-389). Law-making by discussion and debates

is considered as the main function of the parliaments (Martin, 2004, p.445). Parliaments also contribute to the formation of the cabinets by giving “vote of confidence.” Legislatures may accept or reject the country’s national budget. Approval of international agreements is known as one of the ordinary function of the parliaments. Criticism and control of the executive are realized by the parliaments on behalf of the electorates (Auel, 2007, 494-497). This paper also analyzes which of these functions of the parliament are declining in Turkey.

### **Factors that lead to the decline of the parliament**

Focusing on the relative policy impact of the legislative and executive branches, Philip Norton and David M. Olson offer two explanations that would draw attention to a range of variables (Norton and Olson 1996; Norton 1998). The first one contends that “the capacity of legislatures to affect public policy is determined by variables largely beyond their control.” In other words, the decline of legislature’s power is determined by the external environment. The second argument holds that “variables specific, or internal, to the legislature can determine its ranking, and that its capacity to influence policy outcomes is greatest when it is highly institutionalized” (Norton 1998, p. 2-5, and p. 195-196). Institutionalization, of course, also has various features. Thus, studies on the declining power of parliaments point to a range of explanatory factors (Pridham, 1990, p. 225-248; Olson and Norton, 1996, p. 6).

In this section, I briefly discuss these inter-related external and internal factors that are mentioned or stressed in the literature. They include: expansion of global governance and its demand of technical expertise; legislature’s increasing reliance on committees; strong party discipline; electoral laws; constitutions.

Regarding external factors, some highlight the impact of globalization. With the expansion of global governance and proliferation of global intergovernmental organizations (Auel, 2007, p.497-500 and 503-504), they note, the *policy-making processes* have become even *more complex and technical*. Parliaments supposed to make laws while executive carries them out, but it is difficult to sustain this distinction in practice. Because of the technical complexity of the issues and limited members and staff who were expert on those issues, parliaments may be forced to carry out the process, and delegate a great deal of authority to the executive branch by the constitution (Epstein and O’halloran, 1999, p. 18-29). On the other hand, parliaments increasingly rely on specialized committees to expedite bills, and most of the legislatures today have specialized committees that correspond to the major functions of the government. The increased specialization and technical-focus in policy-making, as well as regulations by intergovernmental organizations, help augment the executive power (Olson and Norton, 1996, p. 11; Turan, 2000), and decrease the power of the parliament related with the law-making function.

The composition of the membership of committees is another independent variable. Members may be chosen because of their knowledge of the sector covered by the committee. Also, they may be chosen because of their seniority in the party parliamentary group. Moreover, since the

committee membership is determined by the party composition of parliaments (Shaw, 1990, p. 241), committee chairs are typically held by the dominant party. As the dominant party is likely to form the government, the system allows the executive to control or influence the activities of committees. This may cause the decline of law-making power of the parliament.

A powerful executive consists of members who are subject to the discipline of well-organized political parties. Thus, although the legislature as a whole cannot tell the executive what to do, the caucuses of those parties who are in government can effectively impose policy upon “their” ministers (Laver and Shepsle, 1994, p. 7). It is also noted that *strong party discipline*, as most common in the Westminster model, allows the party leader to control the party’s representatives in the parliament. This enhances the power of the executive, who is typically the leader of the governing party.

Party leaders, in return, “would like nothing better than a majority in the legislature made up of like-minded individuals willing to vote early and often in accord with the leader’s suggestions” (Bowler, Farrell and Katz, 1999, p. 9; Özbudun, 1970, p. 305). Therefore, increasing *authority of party leadership and strong party discipline* should be included among the factors that facilitate the decline of parliaments (Puhle, 2002). Jean Blondel and Maurizio Cotta, by examining 11 countries during the 1980s and early 1990s, accepted the importance of the influence of parties on governments, especially in European political systems (1996). Noting that the party that has the majority in the parliament also forms the government, it is argued that in parliamentary systems the legislative and executive powers are fused and it is not possible for the legislature to check and balance the executive power.

*Electoral laws* are principal instrument for trying to shape the contours of the party system. There is no perfect way to reconcile or maximize both efficiency and representativeness (Diamond, Linz, and Lipset, 1995, p. 36-37). According to David Farrell, “all electoral systems distort the election result, with some parties benefiting more than others. The best a proportional electoral system can hope to achieve is to minimize the degree of distortion.” (1997, p. 7) The electoral systems, which convert ballots into seats, of course, also play a role in determining the level of fragmentation within the parliament and the type of government (Lijphart, 1999). The party-list proportional representation systems are likely to be associated with the central allocation of nominations. By contrast, district-based electoral systems tend to be associated with more localized control over nominations. Then, whether the process of candidate nomination is controlled locally or nationally should have a clear impact upon where the legislative members direct their loyalty (Laver and Shepsle, 1999, p. 7-8). Therefore, both the party discipline and electoral laws may affect the power of the parliaments, especially their representation and control functions.

Formally, in almost every parliamentary democracy, the parliaments are sovereign. Their legislations are constrained only to be consistent with the constitution as interpreted by the highest court of the country (Laver and Shepsle, 1994, p. 293). *Constitutions* stipulate the relationship

between the different parts of the political system both horizontally and vertically. They describe, explicitly or implicitly, the relative power of each branch and the procedures through which they may control each other (Norton, 1998, p. 6; Crick, 1990). Constitutional changes, not common in established democracies but frequent in new and fragile democracies, are considered among the factors that explain the declining power of parliaments, and affect all functions of the legislatures.

### **Factors that Lead to the Decline of the Parliament in Turkey**

The Republic of Turkey started as a parliamentary government that allowed the parliament, the Grand National Assembly (GNA), to appoint, instruct and change each cabinet member at will. It was also dominated by a single party and functioned as a one-party rule for over two decades. After the transition to multiparty system in 1946, the political system of the country was transformed into a parliamentary democracy. Although it failed to fulfill the democratic aspirations of the public and became subject to several military interventions, the system maintained the institutional characteristics of a parliamentary democracy until 2014. Parties competed to gain the control of the parliament, and the largest party in the parliament formed the government and sought the parliaments' vote of confidence. The chief executive, the Prime Minister, came out of the parliament and headed a government responsible to the parliament. The power of the President of the Republic remained largely symbolic. As the head of the state, the President was expected to be above party politics and filled through a near consensus of the members of the parliament (MPs).

However, even when it displayed main elements of a parliamentary system between 1946 and 2014, Turkey experienced a variety of government systems, as summarized in Table 1. Documenting and explaining power shifts in favor of the executive in Turkey would allow us to understand not only how the pattern of declining parliament ultimately resulted in a regime change but also test the relevance of explanatory factors employed in other country studies.

As indicated above, Philip Norton insists that the explanations for any case of declining parliaments need to address numerous features of both external and internal environments in which the legislature functions (1998). While his reference to external and internal applies to the boundaries of the legislative branch, I apply them to the country and examine the issue of declining parliament for the case of Turkey by considering the domestic and global factors, which interact and influence each other.

#### **A. Domestic Factors**

Among the domestic factors that affect the relative power of the parliament, we can include the constitutions of the country, electoral system, political party structure, and the role of the media and other organizations.



## The Constitutional Framework

The constitution of a country regulates the relations among the executive, legislature, and judiciary branches; determines the rules of political life, and draws the boundaries of the executive power (Powell, 1982). Therefore the relative powers of the legislature, executive and judiciary branches are mainly defined in the constitutions.

The first constitution of Turkey was issued in 1921. Since then, the republic has had three more constitutions, issued in 1924, 1961 and 1982, and the latter two have been subject to numerous and often substantial amendments. First Grand National Assembly (GNA) was fully assumed both the legislature and executive power, and exercised judiciary power to some extent (Soysal, 1979). The GNA claimed to be the only legitimate representative of the nation, and there was no organized political party in it. When the Assembly issued a constitution in 1921, it provided the GNA with more power than any other state agency. Members of the Council of Ministers (the cabinet) were elected directly by the GNA, and each minister was directly and individually responsible to the Assembly. Moreover, the Chair of the GNA also served as the Chair of the Council of Ministers.

After the declaration of Republic in October 29, 1923, the national Assembly adopted a new constitution in 1924. "Theoretically, both legislative and executive powers were concentrated in the Assembly." (Özbudun and Gençkaya, 2009, p. 11) According to Karpas, "The fundamental principle behind it was the concentration of all three government powers in the one-house National Assembly." (1959, p. 45) Karpas also noted that the GNA had "absolute supremacy over the Executive and Judiciary" (1959, p. 459). The Constitution of 1924 authorized the GNA, the President, and the Council of Ministers to exercise both the legislature and the executive power jointly and assigned the judicial power to independent courts. During the Assembly debates on the Constitution "most deputies were intent on jealously preserving the dominant position of the Assembly" (Kili, 1971, p. 30-63). Therefore, theoretically there was an imbalance of power in favor of the parliament. For example, "The Assembly could at any time supervise and dismiss the Council of Ministers, while the Council had no power to dissolve the assembly to hold new elections" (Özbudun and Gençkaya, 2009, p. 11). The President was elected by the Assembly but he could not dissolve it. On the other hand, the PM could control the party and, by default, the Assembly, especially if he was also the party chair (Karpas, 1959, p. 459).

As the democratic rule was interrupted by a military coup in May 1960, in transition to the civilian rule, a new constitution was devised and adopted through a referendum in 1961. The new constitution emphasized the separation of powers; brought the horizontal accountability;<sup>1</sup>

---

1 Horizontal accountability indicates an important distinction from traditional forms of accountability, where subordinate usually reports to a superior (hence these can be called vertical forms of accountability). Horizontal accountability addresses the relationship between the equals, or the different constitutional powers of the state. For more information about horizontal and vertical accountability, see Thomas Schillemans, (2008), "Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies, *Public Organization Review*, June 2008, (8):175-194; Yannis Papadopoulos, (2003), "Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex," *European Journal of Political Research*, 42: 473-501; Tom Christensen and Per Laegreid, "The whole of

it aimed at balancing the power of executive and legislative branches and increased the judiciary control over them (Özbudun and Gençkaya, 2009). It attempted to introduce checks and balances by creating some new agencies such as the Senate (the upper house), the Constitutional Court, the Supreme Council of Judges, and the National Security Council. These changes in the new Constitution aimed at limiting the power of the executive. The creation of a bicameral parliament split the legislative power and intended to prevent hasty legislation by the lower chamber, since the bills and proposals were to be debated first by the National Assembly, the lower chamber, and then by the Senate of the Republic of Turkey.

Nevertheless, the checks and balances introduced by the new Constitution, along with the expanded freedoms and fundamental rights, made the constitution a target of frequent criticisms by powerful right-wing political party leaders, media and intellectuals. They argued that the executive was not able to perform its tasks effectively due to the monitoring by the high courts (e.g., *Danıştay*), the slow legislation process that now involved debates in two chambers, and the reviews by the Constitutional Court (Gözübüyük, 1997, p. 129-130). These complaints, eventually served as justifications for the constitutional amendments that were carried out after a military intervention that took place in 1971. These amendments not only limited the fundamental rights significantly, reduced the judiciary oversight of the executive and legislature branches, but they also increased the power of the executive by authorizing the cabinet to issue decrees that could be enforced as laws, and limited the MPs' ability to question the PM and other cabinet members in the parliament.

Another military coup, which took place in September 1980, dissolved the parliament, and established a consultative assembly to devise new constitution. Following a public referendum, the constitution was adopted in 1982. Attempting to create a powerful executive at the expense of the legislative and judicial branches (Kalaycıoğlu, 1988, p. 61), the 1982 Constitution abolished the Senate and expanded the executive power. It also enhanced the power of the President, by granting the office the right to choose and appoint judges of the high courts, in addition to giving it veto power over the legislative branch. Moreover, it replaced the former "The Supreme Council of Judges" with "The Supreme Council of Judges and Prosecutors" (*Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu*, HSYK), the membership which was expanded to include the Minister of Justice and the Undersecretary of the Minister of Justice. A new law, proposed by the governing party and enacted in early 2014, included certain provision that further enhances the influence of the Minister of Justice over the judiciary. The constitutional amendments adopted in a referendum held on April 16, 2017, gave new massive powers to President who would maintain the party leadership and continue to select her/his party candidates for TGNA, to select the members of the Constitutional Court and those of the HSK.<sup>2</sup>

government approach to public sector reform," *Public Administration Review*, 67, (6): p.1059-1066; and Katrin Auel, (2007), "Democratic accountability and national parliaments: Redefining the impact of parliamentary scrutiny in EU Affairs, *European Law Journal*, 13, (4): p. 487-504.

2 Name of "The Supreme Council of Judges and Prosecutors" (*Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu*, HSYK) was also changed by the 2017 Amendments as "The Council of Judges and Prosecutors" (*Hakimler ve Savcılar Kurulu*, HSK).

Both the 1961 and 1982 Constitutions define the duties and powers of the TGNA as, to enact, amend and repeal laws, to debate and adapt the bill on the state budget and final accounts, supervision and scrutiny (questions, general debates, parliamentary investigations and parliamentary inquiries, interpellations) and ratification of international treaties.

The 1982 Constitution also reduced the power of the legislature by limiting the MPs' ability to act individually. It limited the right to appeal to the Constitutional Court only to the President of the Republic and at least 20 per cent of (more than 40) the MPs. It further restricted the parliamentarians' ability to apply to the Constitutional Court by reducing the application time for the review from 90 days to 10 days.

Similar to the 1971 amendment to the 1961 Constitution, the 1982 Constitution authorized the government to issue decrees having force of law (Article 91),<sup>3</sup> although Article 7 of 1982 Constitution declares that "Legislative power is vested in the Grand National Assembly of Turkey on behalf of the Turkish Nation. This power cannot be delegated." Over the years, governments operating under the 1982 Constitution exercised the authority to issue such decrees at an increasing rate (Kalaycıoğlu, 1990, p. 204). Until the last decade, Özal governments ranked at the top of the list of executives that took advantage of this provision that passed over the parliament. Then, Erdoğan governments started to make a habit of governing by decrees,<sup>4</sup> leading news reporters to point out that "Although the parliament is in session, the government is ignoring the Grand National Assembly of Turkey and ruling the country by decree by issuing 28 new ones."<sup>5</sup>

In September 12, 2010, the Amendments of 1982 Constitution were accepted by a referendum. The actual amendments to the constitution which were voted through are a "mixed bag." Some changes that were easily agreed upon concerning positive discrimination towards women, children and the handicapped, expending the protection of personal privacy and data protection, weakening the powers of the constitutional court to ban political parties. The more controversial one was article 159 that concerned the composition of the higher organs of the judicial authorities like Supreme Council of Judges and Prosecutors which makes judicial appointments. Since the Constitutional Court has sometimes acted as a crucial agent in blocking some of AKP's more controversial legislation proposals in the past such as criminalizing adultery or cancelling the head-scarf ban at public universities, the nomination process to the court was changed by

---

3 According to Article 91 of the 1982 Constitution, the fundamental, individual and political rights cannot be regulated by decrees. The empowering law shall define the purpose, scope, principles, and operative period of the decree having the force of law. Decrees having the force of law shall enter into force on the day of their publication in the Official Gazette. Decrees are submitted to the Grand National Assembly (GNA) of Turkey on the day of their publication in the Official Gazette. According to Constitution laws of empowering and decrees having the force of law which are based on these issues shall be discussed in the committees and in the plenary of the GNA as a priority and urgency.

4 Kaboğlu (2007) explains the relative decline in the number of decrees issued during the Erdoğan Governments by AKP's near absolute majority in the parliament and thus having the ability to obtain parliamentary approval for government bills easily and quickly. He adds that "legislature law-making process was accelerated mainly under the direction of the executive and prime minister, therefore, when the quantity of law increased, the quality decreased."

5 Cumhuriyet, November 3, 2011. It should be noted that following the failed Coup attempt on 15 July 2016, AKP Government declared "state of emergency" on 20 July, which has been renewed every three months.

enhancing the power of the executive also. Members of judicial community, who have voiced their objections to the government, have argued that the reforms amounted to nothing more than political interference and the curtailment of judicial independence (Özbudun, 2012; Herzog, 2010).

On May 10, 2018 a new law was accepted by the ruling party majority within the parliament. The legislative power of the parliament was shifted to the government by this law, and government can issue decrees having force of law for the adaption of April 2017 Constitutional amendments.

In sum, the constitutional amendments carried out in the 1970s, the 1982 Constitution as whole, and both the 2010 and 2017 amendments to the 1982 Constitution have all affected the balance between the legislature and the executive and tilted it in favor of the executive not only by limiting the power of the legislature but also by reducing the oversight and independence of the judiciary.

### **Electoral System**

The characteristics and structure of the opposition also affect the power of the legislature (Öniş, 2013, p.116). As noted by T. Christensen, P. Laegrid and P.G. Roness, the fragmentation of opposition in the parliament weakens the opposition parties and thus causes the executive to become stronger in relation to the legislature (2002). The numerically or ideologically fragmented parliamentary opposition would fail to form a united front and thus tend to enhance the executive hand.

Over the last 60 years Turkey's electoral system has been subjected to frequent changes. Between 1946 and 2015, Turkey held a total of eighteen parliamentary elections carried out under seven different election systems (Hale, 2008, p. 233). The majoritarian plurality system with multi-member constituencies was used until 1960 in Turkey.

After 1961, six different versions of the D'Hondt Proportional Representation (PR) system were adapted in Turkey. Following the application of D'Hondt PR system (plurality system with multiple-member electoral district) in the 1961 elections, the level of party fragmentation increased and coalition governments started to appear in.

Following the 1980 coup, the military government closed down all political parties. Transition from the military rule to democracy in 1983 witnessed the emergence of numerous political parties, but the military-controlled transition process allowed only some political parties to compete in the parliamentary elections. The electoral law enacted in June 1983 has prevented political parties from acquiring any seats in the parliament unless they received a minimum of 10 % of total votes (Article 33). The new law, with this high ten percent threshold, which is one of the highest in the world, was undoubtedly a key factor in limiting both intra and inter-party competition and granted the larger parties to have parliamentary representation at levels much higher than their actual votes (Hale, 2008, p. 244). The differences between the percentage of

the popular vote and the percentage of the parliamentary seats acquired by the largest parties became more striking. These changes reduced the power of TGNA, especially related with the representation and control functions.

The 1983 electoral law, enacted with a fear of coalition governments, did not always yield majority governments; 10 of the 18 governments established since the civilian rule was restored in 1983 were either coalition or minority governments. When we examine the data for the pre – and post-1980 periods, we see a statistically significant increase in the overrepresentation in the parliament for the post-1980 period. While the average difference between the percent of votes and the percent of seats is 8.7 for the pre-1980 period, the difference jumps to 15.5 % for the post-1980 period.<sup>6</sup> The comfortable majorities, especially enjoyed by successive ANAP *Anavatan Partisi* (Motherland Party) and AKP *Adalet ve Kalkınma Partisi* (Justice and Development Party) governments, further enhanced the power of their leaders and governments. The electoral law, which aimed at producing majority governments, inadvertently weakened the power of the parliamentary opposition and boosted the power of both the governing party and its leader. These changes in election law reduced both the representation and control functions of the TGNA.

### **Intra-party Democracy and Leader Dominance**

The literature on party politics shows that the level of intra-party democracy in political parties affects the way the parliament functions. According to Norton, “The most pervasive constraint on legislature in the parliamentary regimes of Western Europe, however, is not the constitution but rather the party system.” (1998: 192) Many scholars assume that the party or parties in the government commanded a majority in the legislature, whether in a presidential or in a parliamentary context (Blondel and Cotta, 1996, p. 5; Katz and Mayer, 2002, Offe, 1984, p.121). Duverger has also pointed out:

In a parliamentary regime cohesion and discipline in the majority party obviously increase concentration. If voting discipline is strict, if the internal fractions are reduced to impotence or obedience, parliament’s function is reduced to rubber-stamping government decisions, which are in fact identical with party decisions (1964, p. 398).

The parties in Turkey are known for highly oligarchic, authoritarian structures with a dominant leader tradition (Musil, 2015, p. 85). Party leaders play a dominant role in determining who speaks for the party in the parliament and who presents the party on legislative committees and in other functions (Turan, 1997, p. 124-125). Arguably, parliamentary system is basically a “party democracy”, since the cabinet is typically formed by the majority party in the parliament and relies upon receiving the vote of confidence from the party members represented in the parliament. Therefore, parliamentary group of the governing party is in a position to influence the executive’s agenda, tasks, and proposals. In return, the leader of the political party can exercise

---

6 ANOVA analysis of the mean differences yields an F statistics of 3.244, which is significant at the .08 level.

power over the MPs by his/her ability to use a score of rewards and punishments for the loyal and unsupportive ones, respectively. However, it is noted that “Where the party system requires coalition governments, where coalitions are heterogeneous and expectations about their duration low, there is a strong probability that party leaders will prefer to remain in their party position, that they will keep the government at arms-length” (Blondel and Cotta, 1996, p. 250-251).

The increasing power of the executive over the legislature branch in Turkey can be attributed to the growing powers of party leaders and decline in intra-party democracy. According to Özbudun, “Deviation from the party line is rare, and if it happens the recalcitrant MP is usually expelled. This appears to be an outcome of the high degree of centralization of authority within parties, particularly the strong position of leaders” (2000, p. 86). Sayarı attributes “The importance of leaders in shaping political outcomes” largely to “the near absolute control that they exercise over party organization” (2002, p. 3). He writes that compared to their counterparts in Western democracies, political leaders in Turkey have far greater control over their party organizations and, consequently, are better positioned to personally decide on critical domestic and foreign policy issues. Moreover, “once elected to the top party positions,” Turkish political leaders “manage to stay at the heads of their parties for a very long period” (Sayarı, 2002, p. 3). In Turkey, the influence of party leadership over the parliamentary group of the governing party has become more profound over the years, which in turn reduced the influence of the parliamentary group over the executive. Thus, as noted by Kalaycıoğlu, “the government (through its majority backing in the TGNA, and the overlap of party leadership across the two branches of government) has a considerable amount of control over the legislative process in the post-1983 Parliament” (Kalaycıoğlu, 1990, p. 204).

A survey study conducted in 1997-1998 and included 782 party administrators from six major political parties and in 36 provinces, yielded interesting findings on the domination by party leaders in Turkey (Çarkoğlu, et al., 2000, p. 88). As shown in Table 2, a significant percent of the respondents from all parties (43 – 68 %) affirmed that there was “leader dominance” in their parties.

**Table 2.** Local party officials’ views on leader dominance in political parties, 1997-1998 (N=782)

Party	Is there any leader dominance in your party? Percent said Yes	Is there any leader dominance in some parties in Turkey? Percent said Yes	Difference (%)
ANAP	68	74	6
CHP	63	88	25
DSP	57	76	19
DYP	55	77	22
MHP	43	76	33
RP	59	79	20
Average	58	78	20

**Source:** Çarkoğlu, et al., (2000). *Siyasi Partilerde Reform*: 88, TESEV Yayınları 13, İstanbul: Acar Matbaacılık.

Although we do not have similar survey data from other periods to assess the change in the perception of leader domination overtime, it can be proposed that there has been an increase in the power of party leaders and decrease in intra-party democracy, partially due to the changes in laws that regulate party structures and nomination procedures (Kabasakal, 2014).

Between 1946 and 1960, parties nominated their candidates according to their bylaws. Party bylaws, devised according to national laws, allowed the party members of a given electoral district to identify the party's candidates from the district by holding primary elections within the party; the top party leadership had a limited say. The two largest parties, CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi* – Republican Peoples Party) and DP (*Demokrat Parti*-Democratic Party), selected their candidates mainly by holding primary elections during the 1951-1960 period.

The 1961 Election Law required parties to have at least 90 % of their candidates for the parliament to be selected through primary elections held among local party members (Article 15). According to the first Political Party Law, enacted in 1965, the percentage of candidates nominated by party central committees was reduced from 10 to 5 percent (Article 31). The Political Party Law was amended in 1973 and gave parties the right to decide on their candidates according to their bylaws. Nevertheless, during 1961-1980, the two largest parties, AP (*Adalet Partisi*, Justice Party) and CHP, generally used the primaries to select their candidates, only in a few provinces candidates were nominated by the central organs. Although the local party members' say in the nomination process varied over time and across political parties, in the 1970s, all major political parties, regardless of their ideologies held primaries before national elections.

The Law on Political Parties (enacted in 1983) maintained the primary election system, but a subsequent election law, initiated by Özal and enacted in 1986, made local primaries optional (Tuncer, 2003). Without a legal mandate, party leaders and headquarters started to avoid primaries and preferred to choose the candidates themselves. This became a norm during the last five parliamentary elections, held in 2002, 2007, 2011 and 2015. As Öniş pointed out “This is a tendency that leads to excessive leader domination, a characteristic of not only the ruling party, the AKP, but also the principal opposition parties.”(2015, p. 27) Practically, all party leaders decided to choose the candidates themselves – at best, they consulted the executive bodies at party headquarters. For the 2015 June parliament elections, only CHP selected 65% of the candidates by primaries.

This trend of moving away from primaries has inevitability worked against intra-party democracy and indirectly weakened the legislative power of TGNA (Lancaster, 2014, p. 1680-4 and Kalaycıoğlu, 2018, p. 47-50). Handpicked, or largely decided by the party leaders, MPs have become less likely to challenge the party leader's decisions; they tended to support the executive acting either out of loyalty or with a concern over securing their nomination in the next elections. Such MP loyalty and meekness within the ruling party meant enhancing the power of the prime minister.

## **B. Global Factors**

The global factors consist of the impact of the regulations required by intergovernmental organizations and treaties signed by the country. Further, globalization enhances the trend toward technical governance and specialized policy formulation in the parliament.

### **Increasing Global Regulations**

While all countries have been affected by the changes in world governance and subjected to regulations by intergovernmental organizations, the external regulations tend to be more profound for developing countries like Turkey. In Turkey, the influence of supra-national organizations, such as the International Monetary Fund (IMF), the Council of Europe, and the European Union (EU) has been particularly strong and increasing since 1980 (Keyman and Öniş, 2007). Knowing that, they too, would need to fulfill Turkey's obligations if they come to power, the opposition parties have not been able to challenge government policies and decisions regarding international regulations. The international regulations and Turkey's efforts to implement prescribed policies, or to adapt its laws and procedures to the internationally set standards, have defined the country's policy goals and made governments more responsive to the external demands in the post-1980 era.

These changes enhanced the power of the executive, and the link between the external regulations and executive power is best illustrated by the first Özal and Erdoğan governments, which were also majority governments that enjoyed long durations, as well as the fifth Ecevit government, which ruled for a remarkably long time (3.42 years), despite the fact that it was a coalition of three ideologically distant parties.

In 1987, the Özal government sought full membership of the EU and recognized the jurisdiction of the European Court of Human Rights in 1989. Following the acceptance of Turkey's candidature to the EU in December 1999, and soon after the EU Council of Ministers adopted the Accession Partnership in December 2000, the fifth Ecevit government issued Turkey's National Program for Adoption of the *Acquis Communautaire* in March 2001. Ecevit's coalition government initiated a legislative reform period that aimed at the harmonization of Turkey's laws with those of the EU, and the subsequent AKP governments continued with the reform process, at least until 2007 (Kılınç, 2014: 299-300). Then, Turkish-EU relations became weaker, due to lack of support for Turkey's membership among many EU country leaders and the increased authoritarianism in Turkey. Consequently, the impact of EU as an external regulator declined significantly.

### **Specialization and Technical Governance**

According to Norton, "The viscosity of legislature appears to be greater where they are specialized. That specialization takes place principally through committees." (1998, p. 9) The committees are usually composed of specialized MP's (Papadopoulos, 2003, p. 494). Offe defines decision-making procedures in parliaments as subject to the "law of reencounter". He added that "Every



participant in parliamentary body or its committees must expect to be continually subject to the scrutiny of all the other participants with regard to all the statements he or she makes, and to be assessed on credibility, knowledge of material, sincerity, consistency, and dedication” (1996, p.94)

It is additionally noted that globalization has increased international regulations and made policy formulation more technical (Elgie and Stapleton, 2006; Raunio and Wiberg, 2008). Committee members may generally constitute informed members by virtue of their pre-legislative backgrounds or because of a degree of knowledge through ministerial office (Norton, 1998, p. 10). Examining the effectiveness of the Turkish parliament, Turan contends that the parliaments have remained slow in their responses due to the increasing specialization of issues (2000, p.16). Thus, the extent to which committees can determine their own agenda becomes particularly important. The agenda may be determined by government or some political forces. According to a former Turkish MP Emre Kocaoğlu, many issues discussed within the parliament in recent years required expertise and technical knowledge, thus, the bills were settled down to the details at parliamentary committees before they were submitted to the MPs’ vote (2002). Others noted that the parliamentary committees did not function well, due to the polarization within committees and the high level of control by the ruling party leader (Kalaycıoğlu, 1990, p. 210-216; Kabasakal, 2016).

In sum, the process of deparliamentazation in Turkey has been unfolding since the 1970s and gained momentum after 1980. In addition to several factors that were identified as the cause of facilitator of the process in other parliamentary regimes, constitutional changes, election laws and leader dominance in political parties have been particularly important in setting the trend of decreasing power of the parliament by effecting different functions of the TGNA.

## **Conclusion**

Although a trend of deparliamentarization has been noted, mainly in parliamentary democracies, the decline of parliaments has not been at the same level everywhere. Thus, the variation, especially among similar democratic systems, calls for a closer analysis of country cases. The power shift in Turkey during parliamentary democracy (1946-2014) has been from parliamentary supremacy to a very strong executive, and deparliamentarization has been particularly rapid and profound since the 1980s.

The longitudinal study of changes show that deparliamentarization, or the increase in the power of the executive, was caused by multiple domestic and international factors that occurred simultaneously and reinforced each other’s impact. Constitutional changes, electoral systems, laws that regulate party procedures, increasing global regulations, influence of the supra-national organizations, specialization and technical governance have all helped enhancing the power of executive and prime ministers and reduced the power of the legislature in different ways, particularly its scrutiny function.

In addition to pointing to the importance of examining the interaction of explanatory variables, this study also points to the importance of intra-party democracy as an explanatory variable, which is not addressed in the current literature on declining parliaments. More case studies that examine intra-party democracy, leaders' behaviors, and the procedures used in selecting parliamentary candidates would allow the development of a comprehensive model that would explain the shifts in power between the legislative and the executive branches.

The findings of the study have some normative implications, as well. Since separation of powers is considered an essential element of good governance and too much increase in executive power may mean undermining elected representatives of public in the parliament, the increasing executive power, even if it happens gradually can be detrimental for democracies. Writing in 2014, Özbudun pointed out "Instruments of horizontal accountability, always weak in Turkish politics, have further weakened. Thus, the strong, loyal, and disciplined AKP majority in parliament makes accountability to the legislature ineffective." (2014, p. 163) That already weakened parliament could not resist the declaration of a state of emergency after the July 2016 coup attempt, could not prevent its constant renewal of the state of emergency and would only watch the country being ruled by decrees. While Ziya Öniş was warning that Erdoğan's "presidential term may well be accompanied by even greater concentration and monopolization of power at the center, should a constitutional reform process in the direction of a presidential system be achieved" (2015, p. 38), the April 2017 constitutional referendum, which was held under the state of emergency, legalized, though not legitimized, that concentration of power. Thus, as noted by the Venice Commission, a Turkish-style presidential system does not follow "the well-rooted tradition of parliamentarism in Turkey but would constitute a decisive break in the constitutional history of the country."<sup>7</sup>

On the prescriptive side, we may propose that all constituencies that work for democratization should pay attention to the content of the country's laws – both the constitution and other laws that regulate political parties and elections – and promote legislative reforms that would support the separation of powers, checks and balances between the government organizations, horizontal accountability, and democratic representation of parties in the parliament, and intra-party democracy.

## References

- Adams, J. C. (1970) *The Quest for Democratic Law, The Role of Parliament in the Legislative Process*, New York: Thomas Y. Crowell Company.
- Aslan – Akman, C. (2012) "The 2011 Parliamentary Elections in Turkey and Challenges Ahead for Democratic Reform Under a Dominant Party System," *Mediterranean Politics*, 7 (1): 77-95.
- Auel, K. (2007) "Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs," *European Law Journal*, 13, (4): 487-504.
- Ayan – Musil, P. (2015) "Emergence of a Dominant Party System after Multipartyism: Theoretical Implications from the Case of AKP in Turkey," *South European Society and Politics*, (1): 71-92.
- Baldwin, N. D. J. (2004) "Introduction," *The Journal of Legislative Studies*, 10 (2-3): 1-3.

7 See [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2017)005-e) (accessed 24.08.2017)

- Baldwin, N. D. J. (ed.) (2006) "Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinising Strength," in *Executive Leadership and Legislative Assemblies*, 295-302, London and New York: Routledge
- Beer, S.H. (1973) "The Functions of Parliament," in Beer, S.H; Ulam, A.B. (eds.), *Patterns of Government, The Major Political Systems of Europe*: 206-222. Third Edition, New York: Random House.
- Beetham, D. and Boyle, K. (2005) *Demokrasinin Temelleri, 80 Soru 80 Cevap*, Aslihan Zeynep Kopuzoğlu (çev.), Ankara: Adres Yayınları.
- Blondel, J. (1973) *Comparative Legislatures*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Blondel, J. and Cotta, M. (eds.) (1996) "Conclusion," in J. Blondel and M. Cotta (eds.), *Party and Government*: 49-262, London: Macmillan Press Ltd.
- Bowler, S., Farrell, D. M. and Katz, R. S. (1999) "Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments," in S. Bowler, D. Farrell, and R. Katz, (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*: 3-22, Columbus: Ohio State University Press
- Bryce, J. (1990) "The Decline of Legislatures" (1921), reprinted in Philip Norton (ed.), *Legislatures*: 47-56, New York: Oxford University Press
- Christensen, T., Laegreid, P. and Roness, P.G. (2002) "Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects," *Journal of Legislative Studies*, (1): 37-62.
- Crick, B. (1990) "The Reform of Parliament," (1964), reprinted in Philip Norton (ed.), *Legislatures*: 275-285, New York: Oxford University Press
- Crimmins, J. and Nesbitt-Larking, P. (1996) "Canadian Prime Ministers in the House of Commons: Patters of Intervention." *Journal of Legislative Studies*, (2): 145-171.
- Çarkoğlu, A., Erdem, T., Kabasakal, M. and Gençkaya, Ö. F. (2000) *Siyasi Partilerde Reform*, TESEV Yayınları No.13, İstanbul: Acar Matbaacılık
- Çarkoğlu, A. (2011) "Turkey's 2011 General Elections: Towards a Dominant Party System?" *Insight Turkey*, 13 (3): 43-62.
- Dahl, R. A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press
- Diamond, L., Linz, J. J. and Lipset, S. M. (1995) *Politics in Developing Countries, Comparing Experiences with Democracy*, Boulder-London: Lynne Rienner Publishers
- Diamond, L. (1999) *Developing Democracy, Towards Consolidation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dunleavy, P., Jones, G.W., and O'Leary, B. (1990) "Prime Ministers and the Commons: Patterns of Behavior, 1868 to 1987," *Public Administration*, (1): 123-140.
- Duverger, M. (1964) *Political Parties*, London: Methuen Elgie, R. and Stapleton, J. (2006) "Testing the Decline of Parliament Thesis: Ireland, 1923-2002," *Political Studies*, (54): 465-485.
- Farrell, D.M. (1997) *Comparing Electoral Systems*, London: Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf
- Gallager, M. (2014) "Electoral Institutions and Representation," in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies 4, Elections and Voting in a Changing World*:11-31, London: Sage.
- Gözübüyük, Ş. (1997) *Anayasa Hukuku ve Anayasa Metni*, Sixth Edition, Ankara: Turhan Kitabevi
- Gumuscu, S. (2013) "The Emerging Predominant Party System in Turkey," *Government and Opposition*, 48, (2): 223-244.
- Hale, W. (2008) "The Electoral System and the 2007 Elections: Effects and Debates," *Turkish Studies*, 9 (2): 233 – 246.
- Haynes, J. (2005) *Comparative Politics in a Globalizing World*. Cambridge: Polity Press.

- Haynes, J. (2010) "Politics, identity and religious nationalism in Turkey, from Atatürk to the AKP", *Australian Journal of International Affairs*, 64 (3): 312-327.
- Herzog, M. (2010) "Analyzing Turkey's 2010 Constitutional Referendum" (<http://fpc.org.uk/fsblob/1269.pdf>) (accessed Nov. 8, 2017)
- Hirst, P. (1990) *The Representative Democracy and Its Limits*, Cambridge: Polity Press.
- Hooghe, M. (2014) "Citizenship and Participation," in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies 4, Elections and Voting in a Changing World*: 58-75, London: Sage.
- Kabasakal, M. (2014) "Factors influencing intra-party democracy and membership rights: The Case of Turkey," *Party Politics*, (5): 700-711.
- Kabasakal, M. (2016) "Küreselleşmenin ve Teknik Gelişmelerin Etkisiyle Yasa Yapımında Milletvekillerine Sağlanan Desteklerin Önemi," *Elektronik Mesleki Gelişim ve Araştırmalar Dergisi*, 4 (2): 60-77.
- Kabasakal, M. (2018) "Measuring the Decline of Parliaments: New Indicators and Turkey as an Illustrative Case," *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73, (1): 269-289.
- Kaboğlu, İ.Ö. (2007) *Anayasa Yargısı, Avrupa Modeli ve Türkiye*, Fourth Edition, Ankara: İmge Kitabevi
- Kalaycıoğlu, E. (1988) "The 1983 Parliament in Turkey: Changes and Continuities," in Metin Heper and Ahmet Evin (eds.), *State Democracy and the Military Turkey in the 1980s*, New York: Walter de Gruyter
- Kalaycıoğlu, E. (1990) "Cyclical Breakdown, Redesign and Nascent Institutionalization: The Turkish Grand National Assembly," in Ulrike Liebert and Maurizio Cotta (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*: 184-222, London: Pinter Publishers
- Kalaycıoğlu, E. (2002) "Elections and Governance," in Sabri Sayarı and Yılmaz Esmer (eds.), *Politics, Parties and Elections in Turkey*: 55-71. London: Lynne Rienner Publishers
- Kalaycıoğlu, E. (2018) "Two elections and a political regime in crisis: Turkish politics at the crossroad," *Southeast European and Black Sea Studies*, 18 (1): 21-51.
- Karpat, K. (1959) *Turkey's Politics, The Transition to a Multi-Party System*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Katz, R.S. and Mair, P. (2002) "The Ascendancy of the Party in Public Office: Organizational Change in Twentieth-Century Democracies," in Richard Gunter, Jose Ramon-Montero, and Juan J. Linz (eds.), *Political Parties, Old Concepts and New Challenges*, NY: Oxford University Press
- Keyman, E. F. and Öniş, Z. (2007) *The Turkish Politics in a Changing World, Global dynamics and Domestic Transformations*, Istanbul: Istanbul Bilgi University Press
- Kılınç, R. (2014) "Critical Junctures, Catalysts, and Democratic Consolidation in Turkey," *Political Science Quarterly*, 129 (2): 293-318.
- Kili, S.(1971). *Turkish Constitutional Developments and Assembly Debates on the Constitutions of 1924 and 1961*, Istanbul: Robert Collage Research Center
- Kocaoğlu, E. (2002) *.Acemi Milletvekilinin Ankara Anıları*, İyi adam Yayınları Lancaster, C. (2014) "The iron law of Erdoğan: the decay from intra-party democracy to personalistic rule," *Third World Quarterly*, 35 (9): 1672-1690.
- Laver, M. and Shepsle, K..A. (1994) "Cabinet ministers and government formation in parliamentary democracies" in Michael Laver and Kenneth A. Shepsle (eds.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*: 3-12, Chambridge: Chambridge University Press
- Laver, M. and Shepsle, K.A. (1999) "How Political Parties Emerged from the Primeval Slime: Party Cohesion, Party Discipline, and the Formation of Governments," in S. Bowler, D. Farrell, and R. Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*: 23-48. Columbus: Ohio State University Press

- LeDuc, L., Niemi, R. G. and Norris P. (2014) "Introduction: Democracy and Autocracy," in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies 4, Elections and Voting in a Changing World*: 1-10, London: Sage.
- Liebert, U. (1990) "Parliament as a central site in democratic consolidation: a preliminary exploration," in Ulrike Liebert and Maurizio Cotta (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*: 3-30, London: Pinter Publishers
- Liebert, U. and Cotta, M. (1990) *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London: Pinter Publishers
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press
- Linz, J. and Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London: Johns Hopkins University Press
- Loewenberg, G. (1971) "The Role of Parliaments in Modern Political Systems," in Gerhard Loewenberg (ed.) *Modern Parliaments: Change or Decline*: 1-20, Chicago: Aldine, Atherton Inc.
- Loewenberg, G. and Patterson, S. C. (1988). *Comparing Legislatures*, New York: University Press of America Inc.
- Martin, L. W. (2004) "The Government Agenda in Parliamentary Democracies," *American Journal of Political Science*, 48 (3): 445-461.
- National Democratic Institute for International Affairs, Legislative Research Series, Paper # 2, *Committees in Legislatures*, Washington: NDI, 1996: 1-23.
- Norton, P. (1998) "Introduction: The Institution of Parliaments," in P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*: 1-15, London: Frank Cass
- Offe, C. (1984) *Contradictions of the Welfare State*, Edited by John Keane, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Offe, C. (1996) *Modernity & The State, East, West*, Cambridge: Polity Press.
- Olson, D. M. and Norton, P. (1996) "Legislatures in Democratic Transition," in David M. Olson and Philip Norton (eds.), *The New Parliaments of Central and East Europe*: 1-15, London: Frank Cass
- Öniş, Z. (2013). "Sharing Power: Turkey's Democratization Challenge in the Age of the AKP Hegemony," *Insight Turkey*, 15 (2) 103-122.
- Öniş, Z. (2015) "Monopolizing the Centre: The AKP and the Uncertain Path of Turkish Democracy," *The International Spectator*, 50, June 2015, (2): 22-41.
- Özbudun, E. (1970) *Party Cohesion in Western Democracies: A Casual Analysis*, Beverly Hills, CA: Sage
- Özbudun, E. and Gençkaya, Ö. F. (2009) *Democratization and the Politics of Constitution- Making in Turkey*, Budapest: Central European University Press
- Özbudun, E. (2012) "Turkey's Search for a New Constitution," *Insight Turkey*, 4 (1): 39-50.
- Özbudun, E. (2014) "AKP at the Crossroads: Erdoğan's Majoritarian Drift," *South European Society and Politics*, (2): 155-167.
- Pennock, J. R. and Smith, D.G. ( 1969) *Political Science*, Fifth Printing, New York: The Macmillan Company.
- Powell, G. B. Jr. (1982) *Contemporary Democracies, Participation, Stability and Violence*, Cambridge: Harvard University Press

- Pridham, G. (1990) "Political Parties, parliaments and democratic consolidation in southern Europe: empirical and theoretical perspectives," in Ulrike Liebert & Maurizio Cotta(eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*: 225-248, London: Pinter Publishers
- Puhle, H-J. (2002) "Still the age of Catch-allism? Volksparteinen and Partteienstaat in Crisis and Re-Equilibration," in Richard Gunter, Jose Ramon Montero and Juan J. Linz (eds.), *Political Parties, Old Concepts and New Challenges*, New York: Oxford University Press
- Raunio, T. R. and Wiberg, M. (2008) "The Eduskunta and the Parliamentarisation of Finnish Politics: Formally Stronger, Politically Still Weak?" *West European Politics*, (3): 581 – 599.
- Sayarı, S. (2002) "Introduction," in Metin Heper and Sabri Sayarı (eds.), *Political Leaders and Democracy in Turkey*: 1-7, Lanham: Lexington Books .
- Schmitt, C. (1988) *The Crisis of Parliamentary Democracy*, translated by Ellen Kennedy to English, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Schmitt, C. (2006) *Parlamentar Demokrasinin Krizi*, A. Emre Zeybekoğlu (çev.), Ankara: Dost Kitapevi.
- Schillemans, T. (2008) "Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies," *Public Organization Review*, June 2008, (8): 175-194
- Schmitter, P.C. and Karl, T.L. (1991) "What Democracy Is... and Is Not," *Journal of Democracy* 2 (3), 75-88.
- Shaw, Malcolm (1990) "Committee in Legislatures" (1979), reprinted in Philip Norton (ed.), *Legislatures*: 237 – 270, New York: Oxford University Press
- Shaw, M. (1998) "Parliamentary Committees: A Global Perspective," *The Journal of Legislative Studies*, 4 (1): 225 – 251.
- Soysal, M. (1979) *Anayasanın Anlamı*, Fifth Edition, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Strom, K. (1998) "Parliamentary Committees in European Democracies," *The Journal of Legislative Studies*, 4 (1): 21-59.
- Sunar, İ. (2010) *Demokrasi: Türkiye Serüveni*, İstanbul: Doruk Yayıncılık.
- Thomas, G. P. (2004) 'United Kingdom: The Prime Minister and Parliament,' *Journal of Legislative Studies*, (2-3): 4-37.
- Tuncer, E. (2003) *Osmanlı'dan Günümüze Seçimler 1877-2002*, Second Edition, TESAV Yayınları No.24, Ankara: Yücel Ofset Ltd. Şti.
- Turan, İ. (1997) "The Turkish Legislature: From Symbolic to Substantive Representation," in Gary W. Copeland and Samuel C. Patterson (eds.), *Parliament in the Modern World, Changing Institutions*: 105-128, Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Turan, İ. (2000) *TBMM'nin Etkinliği*, TESEV Yayınları 14, İstanbul: Acar Matbaacılık.
- Uluşahin, N. (2016) "Kuvvetler Ayrılığı ve Yasama – Yürütme İlişkileri," in Mehmet Kabasakal (ed.), *Türkiye'de Siyasal Yaşam: Dün, Bugün, Yarın*: 39-66, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

## Kü-Yerel Süreçte Kent Girişimciliği Bağlamında Kardeş Kent: Trabzon-Zigetvar Örneği\*

### The Sister City in the Context of City Entrepreneurship in the Glocal Process: the Sample of Trabzon-Zigetvar

Suna ERSAVAŞ KAVANOZ\*\*  
Nisa ERDEM\*\*\*

#### Öz

1970'lerde yaşanan ekonomik ve politik dönüşümlerle birlikte neo-liberal küreselleşmeye dayalı bir toplumsal ve toplumlararası düzen inşa edilmeye başlanmıştır. Kamu yönetimi bağlamında yerelleşme, belediyeler düzeyinde de güncelliğini korumaktadır. Küreselleşen dünyada belediyeler, sadece belde halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamamakta, "dünyayı küresel bir köy" haline dönüştürecekle bir araç olma niteliği de kazanmaktadır. Bu süreçte, belediye faaliyetlerinin ulusal sınırların dışına çıkması ve farklı ülkelerin belediyeler aracılığıyla politika alış verilişi yapıyor olmaları göze çarpmaktadır. Bu bağlamda çalışma, Trabzon ile Zigetvar Belediyeleri arasındaki kardeş kent ilişkisini kent girişimciliği bağlamında kültürel, ekonomik ve sosyal etkileşim üzerinden değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Çalışma için, Trabzon ve Zigetvar Belediyeleri arasında kardeş kent ilişkisinin oluşturulma süreci ve sonrasında aktif olan birimlerdeki ilgili kişilerle yarı yapılandırılmış mülakat ve elektronik posta yöntemi ile görüşmeler gerçekteştirilmiştir. Diğer yandan, konu ile ilgili dokümanlar üzerinden incelemeler yapılmıştır. Çalışma sonucu elde edilen bulgular, Trabzon ve Zigetvar arasında kardeş kent ilişkilerinin kurulmasında etkili olan faktörler ve kurulan kardeş kent ilişkisinden alınan sonuçlar olarak iki başlık altında değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kardeş Kent, Küreselleşme, Yerelleşme, Trabzon, Zigetvar.

\* Bu çalışma ilk kez Pol-IR2017: 1. Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Kongresinde (26-27 Ekim 2017, Trabzon) sözlü olarak sunulmuş ve özet metin olarak yayımlanmıştır.

\*\* Dr. Öğr. Üyesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, sunaersavas@ktu.edu.tr, Orcid: 0000-0003-1162-2537

\*\*\* Arş. Gör. Karadeniz Teknik Üniversitesi, nisaerdem@ktu.edu.tr, Orcid: 0000-0001-8258-9338

**Abstract**

With the economical and political transformations in 1970s, a social and intersocietal order built upon neo-liberal globalisation has started to be designed. The localisation in the context of public administration continues to be relevant at municipal level. The municipalities in a globalizing world do not only meet the local and common needs of the inhabitants, it also becomes a tool that will turn the world into a “global village”. In this process, it draws attention that the municipality operations exceed beyond the national borders and different countries make political interactions through the municipalities. The study in this context has an aim of assessing the sister city relations between Trabzon and Zigetvar municipalities in terms of culture, economy and social interaction in the context of globalisation. For the study, semi-structured interviews and interviews via e-mail have been made with relevant people who were in the active units during and after the process of forming sister city relations between Trabzon and Zigetvar municipalities. On the other hand, researches have been made on the relevant documents. Findings obtained from the study were evaluated under two headings as the factors effecting the establishment of sister city relations between Trabzon and Zigetvar and the results obtained from the sister city relationship established.

**Keywords:** Sister City, Globalisation, Localisation, Trabzon, Zigetvar.

**Giriş**

Küreselleşme ile ilgili farklı tanımlamalar yapılmasının sebeplerinden biri, içinde farklı öğeleri barındırıyor olmasıdır. Modelski (2008: s. 75), birden fazla tarihsel dünya toplumunun tek bir küresel sistem içinde bir araya getirilmesi sürecinden küreselleşme olarak söz edebileceğini belirtmektedir. Giddens (2008: s. 81), küreselleşmeyi yerel olayların millerce ötedeki olaylar tarafından biçimlendirildiği ve bu olaylar arasında bağlantı kuran dünya çapında toplumsal ilişkilerin yoğunlaşması olarak tanımlamaktadır. Daha geniş kapsamlı bir tanımlamada ise küreselleşme, kıtalar ve bölgeler arası etkinlik, etkileşim ve yetke kullanımıyla, akış ve şebekeler yaratan – hacmi, yoğunluğu, hızı ve etkileri açısından değerlendirilen – toplumsal ilişkilerin ve işlemlerin mekânsal örgütlenmesindeki dönüşümün cisimleştiği bir süreç veya süreçler kümesi, olarak tanımlanmaktadır (Held vd., 2008: s. 89). Küreselleşme ile ilgili tanımlar farklı bakış açılarını yansıtacak şekilde farklı öğelere vurgu yapsa da zaman ve mekânla ilgili dönüşümün bu tanımlamaların merkezinde olduğu görülmektedir.

Küreselleşmeyi sadece tek bir boyutu olan bir durum veya süreç olarak algılamak onun sonuçlarının değerlendirilmesinde hataya düşülmesine sebep olmaktadır. Küreselleşmenin ekonomik, siyasal ve toplumsal sistemin öğeleri ile birlikte değerlendirilerek kavranmaya çalışılması daha net bir tablo çıkarılmasına yardımcı olacaktır.

Küreselleşme, 1970 sonrası dönemde kapitalizmin coğrafi olarak mekân üzerinden yeniden örgütlenmesini karşılayan bir anlama sahip olmuştur ve kentler bu süreçte önemli bir konuma gelmiştir. Ekonomik ve kültürel küreselleşme sermayenin, fikirlerin ve insanların akışının hâkim olduğu bir *ağ toplumunun* ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Bu süreçte kentler de kendi aralarında hiyerarşiler, ağlar oluşturacak şekilde değerlendirmelere tabi tutulmaya başlanmıştır. Kentlerin ve bölgelerin ekonomik başarısı, büyük ölçüde, yerel, sektörel ve kurumsal düzenlere ve kent ve bölge ekonomilerinin içerdiği yönetim çerçevesine bağlıdır. Yerel fırsatlar genişledikçe



ve yerel kapasiteler arttıkça, kentlerin ve bölgelerin yerel karakterinin önemi, onun küresel rekabetteki avantajlarına göre belirlenmekte ve değerlendirilmektedir.

1970'lerden itibaren dünyanın farklı alanlarında farklı zamanlarda olsa bile ekonomik kalkınma neo-liberal bir görünüm kazanmış ve neo-liberalizm ve ilkeleri tüm alanlara nüfuz etmiştir. Neo-liberalizm kamu sektörünü küçültmek ve devlet müdahalesini en aza indirmek üzerine kurulan, piyasa mekanizmalarının bütün ekonomik ve toplumsal sorunlara çözümler önerdiğine, kontrolün devletten piyasa güçlerine geçmesi gerektiğine inanan modeldir. 1980'lerle beraber neo-liberal döneme geçilirken, devletin müdahaleci özelliği törpülenerek siyasal alan daraltılmıştır. Neo-liberal modelde, ulusal ekonomilerin küresel ekonomiyle bütünleşerek ekonomik küreselleşmenin hız kazanması, ekonomilerin ağırlıklı olarak üretimden hizmet sektörüne kayması ve bilgi ekonomilerinin yükselişi ana unsurlar olarak göze çarpmaktadır. Bilgi ekonomileri, kümeler ve yenilik, ağlar ve girişimcilik gibi kavramsallaştırmaları içermektedir. Neo-liberalizm eleştirisinin temelinde ise sosyal hizmet anlayışındaki gerileme, toplumsal çözülme ve artan eşitsizlikler ile toplumsal tabandan yoksunluk ve dolayısıyla devlet otoritesinin büyük şirketlerin ihtiyaçları doğrultusunda kararlar alması üzerine değerlendirmeler vardır.

Küreselleşme ile yerel ilişkisi kültürel bağlamda değerlendirildiğinde; yerel unsurların, kent yönetimlerinin, kendi kültürlerini, yapılarını küresel kapitalizmin etkileri doğrultusunda yeniden organize ederek/örgütleyerek mevcut sistem içinde kendini var etme ve küresel unsurlar tarafından kabul görme çabası içine girdikleri görülmektedir (Robertson, 1999: s. 277-278). Bilgi ekonomilerinin yükselişi ile birlikte, kentlerde kültürel ve yaratıcı sermayenin rolünün fark edilmesiyle tartışma sorularının odağı bilgi ekonomilerinin nasıl bir yerde kök salabileceği üzerine yoğunlaşmış ve kentler de bu soruya cevap verebilecek özellikleri kendilerinde barındırma yönünde çalışmaya başlamıştır. Yaratıcı kentler, yaratıcı potansiyellerini kültürel aktiviteler, dışavurumlar, kent sakinlerinin ve ziyaretçilerinin ilgisi, kentin kültürel miras varlığının durumu gibi çeşitli yollarla kullanmaktadırlar.

### **Küreselleşme-Yerelleşme Sürecinde Kent Girişimciliği**

Devletin konumu ve yapısındaki sürekli değişim, dönüşüm ve yeniden yapılanma süreçlerine bağlı olarak toplumsal yaşamda da değişiklikler meydana gelmektedir. Bu dönüşümler çerçevesinde toplumsal güç ilişkileri coğrafi ölçekte toplumsal ve mekânsal süreçlerin sonuçları tarafından düzenlenmektedir. Yönetişimin yeni bölgesel ölçeklerde ortaya çıkması ve var olan ölçeklerin yeniden belirlenmesi, toplumsal, siyasal ve ekonomik güç ilişkilerinin düzenlenmesini değiştirmektedir. 1970'lerde ekonomi-politik teorilerinin ağırlıklı olarak küreselleşmeyi kapitalizmin mekânsal genişlemesi ve bütünleşmesinin coğrafi bir projesi olarak tanımladıkları ve bu çerçeveden tartışmalarını yürüttükleri görülmektedir. Dünya ekonomisinde devletlerin hâkim olduğu geleneksel devlet temelli dünya sistemini aşan yeni örgütsel formlara doğru bir dönüşüm yaşanmış ve bu gelişmeler ışığında küreselleşme kavramı, dünya ekonomisinin ekonomik ve politik organizasyonundaki önemli yön değişimini anlatmak için kullanılan analitik

ve retorik bir araç olarak ortaya çıkmış, daha sonra bu kavram kültür alanına da hâkim olmaya başlamıştır (Swyngedouw, 2004: s. 26-27, 30).

Swyngedouw, 1970 sonrası yaşanmakta olan dönüşümün ekonomik ve politik yaşamın coğrafi ölçeğinin yeniden örgütlenmesi üzerinden düşünülmesi gerektiğini belirttiği çalışmasında, bu dönüşümü karşılayan kavram olarak “kü-yerelleşme”yi kullanmaktadır. Kü-yerelleşme (glocalization) kavramı, ekonominin küreselleşmesi ile birlikte ulus devletinin bir taraftan ulus- aşırı ve küresel diğer taraftan ise aşağı doğru yerel, kentsel ve bölgesel ölçeklere doğru evrilmesini ve ekonomik aktiviteler ile şirket ağları arasında eş zamanlı olarak başlayan daha fazla yerelleşme, bölgeselleşme, ulus- aşırılışmayı ifade etmektedir. Yönetimden yönetişime geçiş ile birlikte yeni ekonomik ilişkilere hizmet edecek kurumların varlığı da bu sürece eşlik etmektedir. Bu kavram aynı zamanda sanayi, hizmet ve finans sermayesinin temel yapısının küresel yerelleştirme stratejilerini karşılamaktadır (Swyngedouw, 2004: s. 25, 37). Kavramın kendisi tartışmalara yol açsa da içerdiği anlam 1970 sonrası küreselleşme ve yerelleşme arasındaki ekonomik, politik, toplumsal ve kentsel ilişkiyi açıklamaktadır.

1970 sonrası küreselleşme süreci ile birlikte yükselen bir yerelleşme anlayışı olduğu görülmektedir. Söz konusu süreç kent yönetimlerinin kendi girişimci politikalarını geliştirebilmek adına daha etkin ve işlevsel bir alana sahip olmaları olarak okunabilir. Devletin rolündeki değişim ile birlikte kent yönetimleri de kendi girişimci politikalarını izleyerek küresel alanda farklı işbirliklerine gitmektedirler. Her kent yönetimi kendi ülke mevzuatı kapsamında farklı işbirlikleri geliştirerek kentlerinin kalkınma stratejilerini farklı unsurlar üzerinden gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Bu işbirliklerinin ağırlıklı olarak kentlerin yerel kalkınma stratejilerinin üzerine kurulmasını tasarladıkları alanlar üzerinden gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu alanlar günümüzde turizm, kültür, miras, ticaret vb. alanlar olarak ifade edilmektedir.

Kentler, devletin yeniden yapılandırılması sürecinin bir parçası olarak yeni politika alanlarında küreselleşmenin maddi düğüm noktalarını oluşturmaktadır. Küreselleşme süreci ve neo-liberal politikalar birlikte değerlendirildiğinde – ki bunlar birbiriyle örtüşen anlamlara sahiptir – kent yönetimleri kendilerini var edebilme mücadelesine zorunlu olarak girmektedirler. Devletin önemli toplumsal ve kamusal fonksiyonlarından geri çekilmesi kentlerin kendi geleceklerini kendilerinin bulduğu alternatif yollarla belirlemelerini zorunlu kılmıştır. Bu süreç, kent yönetimlerinin girişimci politikalar geliştirmelerini gerektirmiştir.

Bir kent yönetiminin girişimci kent niteliğini kazanması için ilk olarak, diğer kentler ve ekonomik mekânlar karşısında ekonomik rekabet gücünü arttırmaya veya sürdürmeye yönelik yenilikçi stratejileri takip etmesi gerekmektedir (Jessop, 1995: s. 380). İkinci olarak bu stratejiler etkin ve açık olmalıdır. Üçüncü olarak ise, girişimci kentleri destekleyenler girişimcilik söylemlerini benimsemelidir. Kent girişimciliği, kentlerin ekonomik refahının anahtarını oluşturan bir “büyüyen motor” (growth engine) olarak görülmekte ve dolayısıyla bu alanda çekiciliklerin oluşturulması üzerine yoğunlaşmaktadır (Dannestam, 2008: s. 356).

Kent girişimciliği 1970 sonrası popüler olan kavramları içerecek şekilde politikalar geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda, kent yönetimlerinin girişimci politikalar geliştirirken ağırlıklı olarak kullandıkları araç, kentin sahip olduğu maddi ve kültürel değerlerdir. Zira küreselleşme ile birlikte “yer”in ve “yerel kültür”ün önemi ve popülerliğindeki artış, yerel kültürün kente bir imaj vermek adına bir araç olarak kullanılmasını da beraberinde getirmektedir ve kentin sahip olduğu bu değerlerin yönetilmesinde de ağırlık merkezi, kamu-özel sektör arasında değişmektedir.

Kentin öne çıkartılması sürecinde kent yönetimleri, kenti hangi farklılığı ile nasıl tanıtacağına ve kime nasıl ulaştıracağına karar vermekte, stratejilerini de bu soruların cevapları üzerine kurmaktadır. Ağların, girişimciliğin, işbirliklerin, karşılıklı dayanışmaların veya paylaşılan vizyonların bölgesel ekonomik yenilenmenin önemli gereklilikleri olarak görüldüğü günümüzde var olan veya diğer bilgi kaynaklarını sermayeye çevirmek ve hizmeti yayabilmek adına stratejiler geliştirilmesi ile bağlantılı olarak kültürel ve tarihi miras, bu yöntemlerden biri olarak öne çıkmaktadır.

### **Belediyeler Arası Uluslararası İşbirliği Modeli Olarak Kardeş Kent Uygulamasının Gelişimi**

Coğrafi olarak birbirine uzak yerleşim yerleri arasındaki kültürler arası ilişki ve ortaklıkların başlama tarihini 1800’li yıllara kadar götürmek mümkündür. 1800’li yıllarda farklı iki ülke kenti arasında sürdürülen ticaret ya da turizm odaklı uluslararası işbirliği projeleri mevcuttur. Hatta az sayıdaki belediye başkanı ve yerel yönetim temsilcilerinin bu konudaki çalışmaları da bilinmektedir. Bununla beraber, kardeş kent projesi kentlerin uluslararası işbirlikleri sürecine uzun vadede sadece belediye başkanlarının üyelerinin değil belediye kurumlarının da dâhil edilmesi yönünde ilk adımın atılmasını sağlamıştır. Belediye başkanlarının uluslararası ilişkilerini yeniden tanımladıkları bir dönemde, kalıcı bir sosyal yeniliğe neden olan bir belediye geleneği meydana getirilmiştir. Belediye faaliyetleri konusunda uluslararası farkındalığı canlandırmak ve yerel yönetim kurallarını yeniden oluşturmak isteyen küçük reform grupları oluşmuştur. Bu bağlamda, yalnızca belediye başkanları arasında değil, belediye kurumlarına dayanan yeni ilişkiler de kurulmuştur (Vion, 2002: s. 623).

Kardeş kent, insani ilişkileri ve kültürel bağlantıları desteklemek amacıyla kentler vasıtasıyla farklı bölgelerin birbirleriyle eşleştirilmesini ifade eder (Charles, 2008). Diğer bir ifadeyle kardeş kent, genellikle farklı devletlerarasındaki gruplar tarafından oluşturulan resmi ve uzun vadeli ilişkilerin ortaya çıkardığı bir oluşum ya da uygulamadır (Clarke, 2011: s. 115).

Kardeş kent ilişkisi ilk olarak Batı Avrupa’da ortaya çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra kardeş kent uygulaması, savaşın etkilerinin üzerlerinden silinmediği halklar arasındaki düşmanlıkların üstesinden gelinmesi amacıyla kullanılmış ve böylece barışın sağlanması anlamında ayrı bir önem kazanmıştır. Diğer bir ifadeyle, 2. Dünya Savaşı’ndan çıkan ülkeler, öncesinde birbirleriyle savaş içinde buldukları ülkelerle barışı sağlamlaştırmak adına diplomatik bir yol olarak kardeş kent ilişkilerini gerekli görmüşlerdir (Aktulun, 2015: s. 68-69).

Savaşın ardından çeşitli örgütler tarafından farklı kardeş kent modelleri geliştirilmeye başlanmıştır. Her ikisi de 1951 yılında kurulan önemli iki örgütten biri Council of European Municipalities and Regions (CEMR, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi), diğeri ise United Town Organisations (UTO, Birleşmiş Kent Örgütleri)'dir. CEMR için kardeş kent ilişkilerinin kurulma amacı, Avrupa'nın birliğini desteklemek ve komünizme karşı Hristiyan düşüncesini savunmaktır. UTO ise kardeş kent uygulamasına 2. Dünya Savaş sonrası dönemdeki jeopolitik ve jeo-ekonomik ilişkiler açısından bakmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kardeş kent CEMR için belirli özellikleri paylaşan insanlar arasında bir bağlanma aracı iken (device of bonding), UTO için farklı gruplar arasında kurulması öngörülen bir köprü mekanizmasını (mechanism for bridging) ifade etmektedir (Clarke, 2011: s. 118).

1950'li ve 1960'lı yıllarda kardeş kent ilişkisi aynı zamanda kültürel anlamda bir işbirliğine, 1970'li yıllarda ise ağırlıklı olarak ekonomik ilişkilere dönüşmüştür. Soğuk Savaş döneminde batılı ülke belediyeleri ile doğu bloğu ülke belediyelerinin kardeşliği en azından kültürel ilişkilerin sürmesine olanak sağlamıştır (Aktulun, 2015: s. 70). Diğer yandan, geçen 20 yılda CEMR ve UTO modelleri arasında rekabet yaşanmıştır. 1970'lerin başında CEMR'in bağlanma modeli görece daha etkin olmuştur. Bu durumun sebepleri arasında en önemlisi, UTO'nun komünizm şüphesi taşıması düşünülebilir. 1970'li yılların sonunda bu şüphe önemini kaybetmeye başlamış ve bunun yerini 1970 ekonomik krizi, Kuzey Atlantik Bölgesindeki sanayi faaliyetlerinin hızlandırılma çabası ve kuzey ve güney yarımküreler arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizliğin artması gibi sorunlar almıştır (Clarke, 2010: s. 186-187).

2. Dünya Savaşı'ndan sonra bilinçli olarak Batı Avrupada oluşturulan kardeş kent modeli, ardından Soğuk Savaş boyunca ABD ve diğer gelişmiş ülkelere yayılmaya başlamıştır (Clarke, 2011: s. 115). Amerikada kardeş kent hareketinin temelleri, 11 Eylül 1956 tarihinde eski ABD Başkanı Dwight D. Eisenhower tarafından Beyaz Saray'da yapılan konferansta Halklar Arası Programının (People to People Program) oluşturulmasıyla atılmıştır (Cremer ve diğerleri, 2001: s. 380). Başkan Eisenhower, dünyanın farklı kentlerindeki insanlar arasında bağlar yaratarak, barış ve refahın merkezi olabilecek bir organizasyon öngörmüştür. Eisenhower, bu ilişkileri şekillendirerek, farklı kültürlerden insanların farklılıklarının gözetilmesi ve çatışmaların azaltılmasını sağlayacak ortaklıklar kurulması gerektiğini belirtmiştir (www.sistercities.org).

1980'li yıllara gelindiğinde ise kardeş kent uygulaması, eski Doğu Bloğu ve Üçüncü Dünya ülkelerine doğru yayılmaya devam etmiştir (Clarke, 2011: s. 115). Avrupada Yunanistan, Portekiz ve İrlanda gibi en dıştaki ülkeler yanında İspanya, İsveç, Avusturya, İsviçre, Finlandiya gibi daha gelişmiş ülkelerde de yaygınlaşmıştır. Avrupa dışında Avustralya ve Yeni Zelanda'da kardeş kent işbirliklerinin sayısı artmıştır. Çin, Filipinler, Tayvan ve Güney Kore'de bu konuda gelişim daha yavaş gerçekleşmiş, Uzak Doğuda özellikle Hong Kong kardeş kent ilişkileri ile öne çıkmıştır (Zelinsky, 1991: s. 11'den aktaran Oktay, 2014: s. 14). Son kırk yılda, en az 159 ülkenin bulunduğu çeşitli topluluklar arasında 11,000'den fazla kardeşlik ilişkisinin kurulduğu bilinmektedir (Clarke, 2011: s. 115).

## Türkiye’de Kardeş Kent İlişkilerinin Genel Durumu

Türkiye’de, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 74. maddesi, belediyelerin yurtdışı ilişkilerini düzenlemektedir. İlgili maddeye göre;

“Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir”.

Bununla birlikte, aynı maddenin devamında, “yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunluluğu” ifade edilmiştir.

Türkiye’de belediyelerin diğer belediyelerle kardeş kent ilişkilerinin kurulması belediye meclisinin görevleri arasındadır. 5393 sayılı Belediye Kanununa göre, belediye meclisinin görev ve yetkilerinin sıralandığı 18. maddede, meclisin bu konudaki yetkisi;

(...) “yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılması; kardeş kent ilişkileri kurulması; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesi”...

şeklinde ifade edilmiştir: Maddede ifade edildiği üzere, Türkiye’de bir belediyenin yurtiçindeki farklı bir belediye ile kardeş kent ilişkisi kurmasında belediye meclisi doğrudan yetkilidir. Ancak kardeş kent ilişkisinin kurulacağı belediye yurtdışındaki bir belediye ise bu durumda İçişleri Bakanlığının izni gerekmektedir.

İl Özel İdarelerinde bu yetki il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun il genel meclisinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 10. maddesine göre il genel meclisi, “yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına” ve “diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya” karar vermektedir.

Yukarıda açıkça ifade edildiği üzere, Türkiye’de yerel yönetim birimleri yurt dışı ilişkileri kurabilmekte, kurulmuş uluslararası birliklere katılabilmekte ya da başka devletlerin yerel yönetim birlikleri ile işbirliği sağlayabilmektedir. Bununla birlikte, Türkiye, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı (AYYÖŞ)’nda yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkının düzenlendiği 10. maddede aşağıdaki iki hükme çekince koymuştur:

-“Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

-Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler”.

Yukarıda yerel yönetimlere verilen yetkiler çerçevesinde, Türkiye’de yerel yönetimlerin AYYÖŞ’ün ilgili maddede belirtilen yükümlülükleri halihazırda taşıdığı ve bu çekincelerin mevzuat üzerinden de kaldırılması gerektiği ortadadır.

İki belediye arasında kardeş kent ilişkisi kurulmadan evvel izlenecek bir süreç içinde hazırlanması gereken bazı belgeler bulunmaktadır. Evvela kardeş kent ilişkisinin kurulması için İçişleri Bakanlığı tarafından genelgeler yayımlanmaktadır. İçişleri Bakanlığının konuyla ilgili çıkardığı genelgeler çerçevesinde, kardeş kent ilişkisi kurmak isteyen belediyeler, Bakanlığa gönderecekleri resmi izin yazısının ekine bir takım belgeleri eklemek zorundadır. Bunlar: kardeş kent ilişkilerinin kurulacağı iki belediye hakkında temel bilgileri içeren ayrıca kardeş kent ilişkisinin kapsamını, amacını ve beklentileri ifade eden bir not, kardeş kent ilişkisi kurulmasına dair belediye meclis kararı ve kardeş kent protokolünün bir örneğidir. İki belediye İçişleri Bakanlığının onayının ardından kardeş kent protokolünü imzalayabilmektedir (TBB, 2012).

T.C. İçişleri Bakanlığı, 2017 yılı mahalli idarelerin kardeş kent ve işbirliği istatistik verilerine göre, Türkiye’de illerin toplam sahip olduğu uluslararası ve yurt içi kardeş kent sayısı 1632’dir. En fazla kardeş kent ilişkisinin kurulduğu iller sırasıyla, İstanbul, İzmir, Ankara ve Bursa’dır. Verilere göre, kardeş kent ilişkisinin bulunmadığı iller ise, Artvin, Bingöl, Hakkari, Siirt, Tunceli, Aksaray, Bayburt ve Batman’dır.

### Trabzon ve Zigetvar Kardeş Kent Kurulma Süreci

Kü-yerel sürecin girişimci belediye yönetimleri, geliştirdikleri uluslararası ağlar vasıtasıyla, küresel rekabet ortamında birer aktör durumundadırlar. Kentler, bir yandan yerel girişimci olarak uluslararası platformda işbirliği yoluyla politika transferleri gerçekleştirirken, diğer yandan neo-liberal ilkelerin kamu politikalarında hizmet sektörünü ve bilgi ekonomilerini ön plana çıkarmasıyla yerel karakterleri canlandırarak varlıkları koruma altına almaktadırlar. Bu bağlamda kardeş kent uygulaması, uzun vadede yukarıda ifade edilen amaçlara hizmet etmeye olanak sağlayacak bir işbirliği modelidir.

Aşağıda Trabzon ile kardeş kent ilişkileri bulunan kentler gösterilmiştir (T.C İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2017).

**Tablo 1.** Trabzon (Büyükşehir) Belediyesi ile Kardeş Kent olan Kentler/Belediyeler ve Kardeş Kent Protokolünün Onaylandığı Tarihler

Kardeş Kentin		Bakanlık Onayının Tarihi
Adı	Ülkesi	
Batum	Gürcistan	16.04.1993
Zigetvar	Macaristan	29.05.1997
Reşt	İran	17.04.2000
Zelenadolsk	Tataristan	09.08.2000

Vancouver	Kanada	17.07.2001
Zencan	İran	17.08.2001
Krasnodar	Rusya	22.08.2001
Sumgayıt	Azerbaycan	02.10.2002
Travnik	Bosna-Hersek	23.12.2005
Essaouira	Fas Krallığı	20.11.2006
Urumiye	İran	05.11.2010
Sverdlovsk Bölğ. Yekateringburg	Rusya	05.01.2012
Han Yunus	Filistin	26.07.2012
Dortmund	Almanya	15.08.2013
Saraybosna	Bosna-Hersek	10.03.2016
İskele	K.K.T.C	28.03.2016
Bitlis	Türkiye	- - - .2016

**Kaynak:** www.migm.gov.tr

Tablo 1’de görüldüğü gibi, Trabzon (Büyükşehir) Belediyesi 1993–2016 yılları arasında toplam 17 belediye ile kardeş kent ilişkisi kurmuştur. Bunlardan sadece bir tanesi yurtiçi kardeş kent ilişkisi olup geri kalanlar Trabzon kentinin uluslararası ilişkilerinin bulunduğu kardeş kentleri oluşturmaktadır. Özellikle, 2000’li yılları takiben küreselleşme ve yerel yönetimlerde yeniden yapılanma süreci içinde kardeş kent ilişkilerinde artış görülmektedir.

Kanuni Sultan Süleyman’ın doğduğu ve önemli tarihi ve turistik özelliklere sahip olan Trabzon, yine Kanuni Sultan Süleyman’ın öldüğü yer olan Macaristan’ın Zigetvar Belediyesi ile de kardeş kent protokolüne sahiptir. İki kent arasındaki ortak tarihi miras, kentler arasında kardeş kent kurulması için önem arz etmiştir. Trabzon ve Zigetvar kentleri arasındaki kardeş kent ilişkilerinin başladığı dönemde belediye başkanlığı görevini yapan isimler sırasıyla Asım Aykan ve Matyas Darazsi idi. 4 Kasım 1994 tarihinde Trabzon Belediye Başkanı Asım Aykan tarafından Zigetvar Belediyesine, Kanuni Sultan Süleyman’ın ölümünün 500. yıldönümü münasebetiyle Zigetvar’ı kardeş kent ilan etmek istedikleri bildirilmiştir.<sup>1</sup> Trabzon Belediye Meclisi, Trabzon ve Zigetvar kentleri arasında kardeş kent ilişkisinin oluşturulmasına yönelik olarak 7 Kasım 1994 tarihinde meclise teklifi sunmuş ve teklif oy birliği ile kabul edilmiştir.<sup>2</sup>

İki kent arasındaki kardeş kent ilişkilerinin oluşturulma amacı şu şekilde deklare edilmiştir:

- İki kent arasındaki ikili ilişkileri artırmak.
- İki kent halkının, kentlerinin ve ülkelerinin geçmiş, bugün ve gelecekteki çabalarını tanıma imkânlarını oluşturmaya çalışmak.
- İki ülkenin (şehrin) kültürel miraslarının keşfine dayalı kültürel işbirliğine açıkça yardım etmek.

1 4 Kasım 1994 tarihinde Trabzon Belediyesi tarafından Zigetvar Belediyesine gönderilen faks.

2 Trabzon Belediyesi 7 Kasım 1994 Tarihli ve 687 Sayılı Belediye Meclis Kararı.

- Spor programları değişimi; eğitim ve sağlık kurumlarının işbirliği gibi konularda aracı bir rol üslenmek.
- İki şehrin karşılıklı menfaatlerine dayalı ekonomik bağlantıları artırıcı aksiyonlarda bulunmak. İki şehrin direk çevresinde ve üçüncü bir sahada somut iş ihtimallerinin keşfine katkıda bulunmak için iki şehrin Ticaret ve Sanayi Odalarının işbirliğine destek vermek. İki şehrin arasındaki kültürel, eğitsel, sağlık ve spor bağlantılarına yardım ve destek için ticari ve ekonomik ilişkilerdeki aktif iştiraklere cesaret vermek ve yönlendirmek.
- Turistik ilişkileri artırmak için işbirliği rollerini aktif olarak güçlendirmek.<sup>3</sup>

Yukarıda kardeş kent ilişkilerinin oluşturulma amaçlarını belirten deklarasyon taslağı Trabzon Belediye tarafından aynen kabul edilmiştir.<sup>4</sup> Böylece, Trabzon Belediyesi ve Zigetvar Yerel Şehir Parlamentosu Genel Toplantısında iki şehrin belediye başkanları arasında yapılan görüşmeler sonunda, 18 Mayıs 1998 tarihinde, Türkiye'nin Trabzon kenti ile Macaristan'ın Zigetvar kentinin kardeş kentler olduğu iki kentin belediye başkanlarınca deklare edilmesi kararlaştırılmıştır.<sup>5</sup> Deklarasyonda, yukarıda kardeş kent ilişkisi kurulma amaçlarının sayıldığı maddeler aynen korunmuştur.

Kardeş kent protokolünün imzalanmasının ardından iki kent arasında kültürel ve ticari alışverişler/gidiş-gelişler hız kazanmıştır. Çeşitli ziyaretler ve kültürel aktiviteler dışında Trabzon ve Zigetvar Belediyeleri karşılıklı olarak yılbaşlarında, iki kent için önem arz eden günlerde, önemli devlet adamlarının ölümü gibi durumlarda ya da belediye başkanlığının değişmesi durumlarında birbirileri ile temasa geçmekte ve bilgi alışverişlerini sürdürmektedirler.

### **Küreselleşme-Yerelleşme Ekseninde Kardeş Kent Uygulamasının Değerlendirilmesi: Trabzon Ve Zigetvar Örneği**

1998 yılında başlayan Zigetvar ve Trabzon arasındaki kardeş kent ilişkileri 20. yılını doldurmak üzeredir. Yukarıda kardeş kent ilişkilerinin genel tarihsel ve kavramsal çerçevesi, Türkiye'de kardeş kent ilişkilerinin yasal mevzuattaki yeri ve son olarak kardeş kent ilişkisi için örnek olarak seçilen Zigetvar ve Trabzon illerinin kardeş kent olma süreci kronolojik şekilde ele alınmaya çalışılmıştır.

Burada iki kent arasındaki kardeş kent ilişkilerinin küreselleşme ve yerelleşme ekseninde bir değerlendirilmesinin yapılması amaçlanmıştır. Nitekim kentler, finans, yönetim ve hizmet sektörleri ile az veya çok boş zaman faaliyetleri ve turizm işlerine bağlı kolaylıklar sağlayacak iyi bir şekilde tanımlanmış mekânlardan oluşmaktadır. Kültürel ürünlerin ve turizmin desteklenmesi,

3 Zigetvar Belediyesi Heyetinin Trabzon Belediye Başkanı Akım Aykan'a gönderdiği 22 Nisan 1998 tarihli Trabzon ve Zigetvar Kentlerinin Kardeş Kent Olma Deklarasyon Taslak Belgesi.

4 Trabzon Belediye Başkanı Asım Aykan'ın Zigetvar Belediye Başkanı (PeterMozsgai)'e gönderdiği 28 Nisan 1998 sayılı yazı.

5 Trabzon ve Zigetvar Kentlerinin Kardeş Kent Olma Deklarasyon Belgesi (18 Mayıs 1998). Ayrıca, deklarasyon dönemin Zigetvar Belediye Başkanı Peter Mozsgai ve Trabzon Belediye Başkanı Asım Aykan arasında imzalanmıştır.



1980 sonrası dönemde yeni ekonomik kalkınma stratejilerinin ana unsuru olmaya başlamıştır (Judd, 1999: s. 35-37).

### **Araştırmanın Amacı**

Çalışmada, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ülkeler arasında diplomatik ilişkilerin barış yoluyla tekrar sağlanması ya da en azından kültürel veya tarihsel bağların korunması amacıyla ortaya çıkan kardeş kent ilişkilerinin günümüzde geçirdiği dönüşüm anlaşılmasına ve anlamlandırılmaya çalışılmıştır. Küreselleşme süreci ile kentlerin kendi ekonomik kalkınmalarını kendi bulduğu çözümlerle geliştirmesi gerekliliğinin olduğu bir dönemde kardeş kent ilişkilerinin bu sürecin içindeki yerinin ne olduğu sorusu üzerine çalışma inşa edilmiştir. Bu bağlamda, çalışmanın amacı, Zigetvar ve Trabzon kentleri arasındaki kardeş kent ilişkilerinin kuruluşunu, günümüze kadar olan süreçte bu ilişkilerin gelişimini ortaya koymak ve iki kent arasındaki kardeş kent ilişkisinin kent girişimciliği bağlamında bir değerlendirmesini yapmaktır.

### **Araştırmanın Yöntemi**

Araştırmada, kardeş kent ilişkilerinin bulunduğu Trabzon ve Zigetvar kentleri üzerinden bir alan çalışması yapılmıştır. Bu bağlamda, Trabzon ve Zigetvar belediyelerinden, belediyelerdeki ilgili kişilerden, kardeş kent ilişkilerinin oluşturulma süreci ve sonrasında aktif olan birim ve bu birimdeki ilgili kişilerden bilgi toplanmaya çalışılmıştır. Aynı zamanda konu ile ilgili dokümanlar üzerinden incelemeler gerçekleştirilmiştir. İlgili birim ve kişilerden bilgilerin alınması görüşme yoluyla sağlanmıştır. Görüşmeler yapılırken kimi yerde yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi kimi yerde elektronik posta yöntemi kullanılmıştır. Görüşmeler için Türkçe ve İngilizce olmak üzere iki dilde soru tipleri önceden hazırlanmıştır. Kişi ve kurumların seçimi yapılırken ilk önce konu ile ilgili internet ortamında araştırılma yapılmış ardından görüşmeler neticesinde ikinci ve üçüncü kişi ve kurum isimlerine ulaşılmaya çalışılmıştır.

### **Araştırmanın Kapsamı**

Araştırmanın kapsamını Trabzon ve Zigetvar kentleri arasında kurulan kardeş kent ilişkisinde rol oynayan ilgili kişi ve birimler oluşturmaktadır. Araştırmada, temel olarak ilgili birimlerin Trabzon Büyükşehir Belediyesi ve Zigetvar Belediyesi olduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda, Trabzon Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanı Ahmet Yoloğlu, Trabzon Ticaret ve Sanayi Odası Yönetim Kurulu Başkanı Mustafa Suat Hacısalihoğlu ve Zigetvar Belediyesi, Kültür, Gençlik, Sivil ve Uluslararası İlişkiler Komitesi Başkanı Andrea Málek ulaşılan temel kişi ve birimlerdir. Zigetvar Belediye Başkanı Dr. Peter Wass'ın iletişim bilgileri aracılığıyla ilgili birime önceden hazırlanan sorular elektronik posta yoluyla gönderilmiştir. Diğer yandan, Trabzon ve Zigetvar arasındaki kardeş kent ilişkisinin oluşum kronolojisini veren bazı önemli

dokümanlara Trabzon Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire'sinden ulaşılmıştır.

## **Araştırmanın Bulguları**

Kardeş kent ilişkileri bağlamında, kapsamı Trabzon ve Zigetvar olarak belirlenen çalışmada, araştırmanın bulguları iki başlık altında değerlendirilmeye çalışılmıştır. Öncelikle Trabzon ve Zigetvar arasında kardeş kent ilişkisinin kurulmasında etkili olan faktörler tespit edilmiş ardından bu faktörlerin değerlendirilmesi yapılmıştır. Diğer yandan, iki kent arasında kurulan kardeş kent ilişkisinin söz konusu kentler için nasıl bir anlam ifade ettiği açıklanmaya çalışılmıştır.

### **Trabzon ve Zigetvar Arasında Kardeş Kent İlişkilerinin Kurulmasında Etkili Olan Faktörler**

Trabzon ve Zigetvar kentleri arasındaki en önemli ortak tarihi nokta, Osmanlı İmparatorluğunun 10. padişahı Kanuni Sultan Süleyman'dır. Kardeş kentlerden Trabzon, Kanuni Sultan Süleyman'ın doğumuna; Zigetvar ise ölümüne tanıklık etmiştir. Nitekim Trabzon Belediyesi ile Zigetvar Belediyesi arasındaki kardeş kent olma çalışmaları Zigetvar kuşatması sırasında hayatını kaybeden Kanuni Sultan Süleyman'ın doğumunun 500. yıldönümü münasebetiyle Trabzon Belediyesi'nin 07.11.1994 tarih ve 687 Meclis kararını almasıyla başlamıştır.<sup>6</sup> Ayrıca meclisin karar almasından önce 6 Eylül 1994 tarihinde Kanuni Sultan Süleyman'ın 500. yıl dönümü şerefine Zigetvar'da Türk-Macar Dostluk Parkı açılmıştır. Nitekim bu olaydan sonra, aynı yıl 4 Kasım'da Trabzon Belediyesi iki kent arasındaki kardeş kent ilişkilerinin oluşturulmasından bahsetmiştir (Andrea Málek, 18 Ekim 2017).

Zigetvar Belediyesi gelen kardeş kent olma isteğine ancak iki kentin karşılıklı birbirlerinin tanıttmasının ardından bir yıl sonra olumlu bir cevap bildirmiştir. Diğer yandan, iki kent arasındaki ilişkiler protokolün imzalanmasının çok öncesinde başlamasına rağmen, imza için 1998 yılına dek beklenmiştir. Nitekim Andrea Málek (18 Ekim 2017) için de iki kent açısından imzaların atılmasında 1998 senesinin beklenmesi için herhangi bir neden görülememektedir. Kanımızca bazı görüşmelerin belirli sebeplerle ertelenmesi ve diğer bürokratik işler süreci yavaşlatmıştır.

Trabzon Belediyesinin kardeş kent olma kararını alması öncelikle aradaki bu tarihsel bağdan kaynaklanmaktadır. Zira yapılan görüşmelerde, Trabzon Belediyesi için kardeş kent ilişkilerinin genellikle gelen talepler üzerinden değerlendirildiği tespit edilmiştir. Belediye özellikle kardeş kent ilişkileri için bir davet göndermemektedir. Trabzon ile yapılan kardeş kent ilişkileri daha çok karşı belediyenin isteği doğrultusunda değerlendirmeye alınmaktadır. Zigetvar'ın özelliği Kanuni Sultan Süleyman'ın orada ölmüş olmasından kaynaklanmaktadır. Andrea Málek (18 Ekim 2017) iki kent arasındaki bu tarihi vurguyu şu sözlerle ifade etmektedir:

6 07.11.1994 tarihli ve 687 sayılı Trabzon Belediyesi Meclis Kararı

İki kent arasındaki bağlantının nedeni Kanuni Sultan Süleyman'a duyulan saygıydı. Her iki kentte tarihin en büyük adamlarından biri olan Kanuni'nin iki kenti birbirine bağlıyor olmasından dolayı, bu iki kentin kardeş kent olması gerektiğini hissine sahiptiler. Başvuru sahibi elbette Trabzon idi.

Trabzon ve Zigetvar arasındaki kardeş kent ilişkisi Kanuni Sultan Süleyman'ın şahsiyeti ile simgeleşmiştir. Ortak tarihi miras iki kentin girişimci politikaları sayesinde uluslararası bir işbirliğine dönüşmüştür. Bu sayede tarihi olgular canlılık kazanırken, kentsel girişimcilik de artış göstermiştir.

Zigetvar Belediyesi kardeş kent ilişkilerinin kurulmaya başladığı ilk yıllarda daha çok ekonomik bağlantıların kurulmasını amaçlamakta idi. Kardeş Kent Protokolünün imzalanmasının ardından 11 Haziran 1998 tarihinde Zigetvar Belediye Başkanı Peter Mozsgai Trabzon Ticaret ve Sanayi Odası (TTSO) yetkililerini Zigetvar'a davet etmiştir.<sup>7</sup> Hatta Zigetvar bunun için iki kentin Ticaret ve Sanayi Odaları arasında bir anlaşma çağrısında bulunmuştur (Andrea Málek, 18 Ekim 2017). Diğer yandan Trabzon Belediyesi de bu ilişkilere daha çok ticaret yönünden bakmaktadır. 13 Ağustos 1998 tarihinde Trabzon Belediye Başkanı Asım Aykan, Zigetvar Belediyesinin yapmış olduğu davete olumlu yanıtını verirken bu ziyaretlerinde TTSO'dan 5 kişilik bir heyetin de yanlarında bulunacağını beyan etmiştir.<sup>8</sup> Nitekim Eylül ayında TTSO temsilcileri ile birlikte Zigetvar ziyaret edilmiştir. Orada yapılan görüşmeler neticesinde ticari işbirlikleri yapılması konusunda da bir protokol imzalanmıştır. Bu çerçevede TTSO'ya mensup bir grup iş adamı Budapeşte Ticaret Odası yetkilileri ile Macaristan'ı ziyaret etmiştir.<sup>9</sup> Ayrıca TTSO Yönetim Kurulu Başkanı Mustafa Suat Hacısalihoğlu (21 Ekim 2017) ile yapılan görüşmede de iki kent arasındaki ticari ilişkilere verilen önem görülmüştür:

“Kardeş kent protokolüne bağlı olarak bugüne kadar değişik zamanlarda TTSO üyeleri Trabzon Belediyesi yerel temsilcileri ile birlikte Zigetvar'a gitmiş oradaki faaliyetlere katılmıştır. Zigetvar'da her yıl Eylül ayının ilk haftası festivaller yapılmaktadır. TTSO temsilcileri de bu festivallere onur konuğu olarak katılmaktadır. Bu şekilde, Zigetvar'da iki kentten iş adamları bir araya gelerek, oradaki ticaret faaliyetleriyle ilgili neler yapılabileceğini görüşme imkânı elde edebilmektedir. Aynı şekilde, belirli zamanlarda da Zigetvar Belediye Başkanı kendi iş adamları ile birlikte Trabzon'u ziyarete gelmektedir. Bugüne kadar bu mütemadiyen düzenli bir şekilde devam etmiştir ve aksatılmamaya çalışılmaktadır. İki kent arasındaki kuvvetli tarihi bağ, ticari ilişkilerin geliştirilmesi için bir fırsat olarak kullanılmaktadır”.

İki kent arasındaki kardeş kent ilişkilerinde etkili diğer bir faktör ise kültür olmuştur. Zigetvar Belediyesi, kardeş kent ilişkilerinin kurulmasının, iki şehrin vatandaşlarının birbirlerinin kentlerinin geçmişlerini, geleceğini ve bugünlerini tanımasını mümkün kılmaya, kültürel ilişkilerin

7 Zigetvar Belediye Başkanı Peter Mozsgai'nin 11 Haziran 1998 tarihli davet mektubu.

8 Trabzon Belediye Başkanı Asım Aykan'ın 13 Ağustos 1998 tarihinde Zigetvar Belediye Başkanı Peter Mozsgai'ni gönderdiği Zigetvar şehrine davet mektubu için yazdığı kabul mektubu.

9 Trabzon Belediye Başkanı Asım Aykan'ın 13 Ekim 1998 tarihli Macaristan İstanbul Başkonsolosluğuna vize başvurusu için yazdığı yazı.

kurulması, eğitim ve sağlık kurumlarının, spor programlarının işbirliğine yardımcı olma ve ekonomik ve turizm bağlantısı oluşturma amaçlarına hizmet edeceğini düşünmektedir (Andrea Málek, 18 Ekim 2017). Hatta Trabzon Belediyesi için, Zigetvar tarafından bu isteğin kabul edilmesinin ardında yatan en önemli nedenlerden biri zaten turizmdir. Ahmet Yoloğlu (20 Eylül 2017) bu durumu somut ifadelerle şu şekilde açıklamıştır:

“Kanuni Sultan Süleyman’ın iç organlarının defnedildiği alanı bulmuşlar. Orayı turizme kazandırıyorlar. Çünkü oranın tek çıkış noktası turizm. Yani Türk turizmini oraya çekmek istiyorlar. Zigetvar dediğimiz yer Akçaabat [Trabzon kentine bağlı, nüfusu 116.744 ve yüzölçümü 385 km<sup>2</sup> olan ilçesi (www.trabzon.gov.tr) ] gibi bir yer. Böyle büyük bir kent değil. Ama tarihi bir kent”.

Zigetvar Belediyesi’nden bu konuda alınan bilgiler de bu iddiayı doğrulamaktadır. Kardeş kent ilişkisinin turizmi, özellikle kültür turizmini artıracak ve Türk turistlerinin Zigetvar’da daha fazla görüleceği Zigetvar Belediyesi’nin beklentileri arasındadır.

Macaristan idari olarak bölgelere bölünmüştür. Zigetvar, bir dönem Macar ve Sırların beraber yaşadığı Baranya bölgesinde yer almaktadır. Macaristan’ın nüfus ve alan olarak küçük bir bölgesidir<sup>10</sup>. Nitekim, Zigetvar gibi özellikle kırsal özelliğe sahip olan küçük yerleşimlerde sosyo-ekonomik değişimlerin etkisi ile nüfusta azalma gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu süreçte birçok kent, turizmi ekonomik kalkınmalarını destekleyecek ve geliştirecek bir araç olarak ön plana çıkarmaktadır. Kırsal alanların turizm ve boş zaman ile ilgili hizmet alanlarına dönüşümü, kırsal sorunlarla baş etmenin bir yöntemi olarak belirmektedir. Kırsal alanlarda turizmin gelişmesi çeşitlilik sağlayan gelir ve iş alanları oluşturmak için yeni kapılar açan bir alan olarak aktif bir şekilde kullanılmaktadır.

### **Trabzon ve Zigetvar Kentleri Arasında Kurulan Kardeş Kent İlişkilerinden Alınan Sonuçlar**

Kardeş kent ilişkileri, iki kentin belediye kurumlarının dâhil olduğu bir işbirliği modelidir. Ancak Trabzon ve Zigetvar özelinde ele alınan bu kardeş kent çalışmasında belediye boyutunun ilişkilerin daha dışarısında kaldığı görülmüştür. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetimler boyutuyla fazla verim getirmeyen bir süreç olduğu görülmüştür. Nitekim geleceğe yönelik yapılan işbirlikleri ve ortaklıklar iki belediye arasındaki anlaşmalardan değil, kardeş kent ilişkileri sebebiyle yürütülen faaliyet ve aktivitelerde ilgili birimlerin birbirini tanımasıyla gerçekleşmektedir. Belediyede ilgili birimler ile yapılan görüşmeler de bu tespiti destekleyici niteliktedir:

“İşin aslını söylemek gerekirse bu kardeş kent çok verimli olan bir işlem değil. Belediye boyutuyla çok verimli olmuyor. Niye? Yani, uymuyor. Daha çok ticaret üzerinden gidiyor. (...) Biz bulunmuyoruz. Biz oraya gittiğimiz zaman kardeş kent protokolü imzaladığımız zaman oraya milli eğitimde geliyor, gençlik spor da geliyor, valilik de geliyor, birçok kurum oraya geliyor ve

10 Trabzon ile kardeş kent olan kentlerin genel özelliklerinin bulunduğu, Trabzon Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesinden edinilen doküman.

onlar birbirleriyle arasında görüşmeler yapıyorlar. Ne tür faaliyetler yapabiliriz, ne yapabiliriz, ne edebiliriz diye”... (Ahmet Yoloğlu, 20 Eylül 2017).

Nitekim iki şehri bir araya getiren birçok faaliyet yıl içerisinde planlanmaktadır. Bunların en önemlilerinden biri Zigetvar’da her yıl düzenlenen Zrinyi Günleri’dir.

Diğer yandan iki kent içinde kurulan kardeş kent ilişkilerinden temel beklenti ya da ulaşılmak istenen amaç ticaret ve ekonomi odaklıdır. Ancak ilişkilerin ilerleyen süreçlerinde kültür faktörünün ön plana çıktığı görülmüştür. Bugün de bu ilişkilerin temeli turizm ve kültür faaliyetleri üzerinden devam etmektedir.

“Anlaşmanın yapımından bu yana, iki kent arasında birkaç toplantı gerçekleşti ve kültürel gruplar büyük kent etkinliklerine katıldı. İş adamları ve turistler birbirlerini tanıdı. Kentlerin liderleri düzenli olarak birbirlerini ziyaret etti. Kahramanlar, iki ulusun anısında yaşıyor. Bununla birlikte, ekonomik ve turizm bağları umutları değiştirmede. Odalar arasındaki ilişki birkaç yıldır umut verici durumda. Bir işbirliği bildirgesi de kuruldu. İşadamları birbirleriyle temas kurdu ancak gerçek işbirliği geride kaldı. İki kent arasındaki ilişki büyük oranda protokolden kaynaklanmaktadır. Turizm alanında birçok toplantı yapıldı ancak iki kent arasında turizm başlamadı. Kasabaya düzenli olarak gelen Türk turistleri var ancak çoğunlukla İstanbul’dan ya da Avrupa’da okuyan öğrencilerden” (Andrea Málek, 18 Ekim 2017).

İki kent arasındaki ilişki, son 20 yılda somut fayda sağlamamış; ancak sembolik olarak büyük önem taşımıştır. Bunun nedeni yukarıda Yoloğlu’nun ifadelerinde de belirtildiği üzere iki belediye arasında uyumun olmamasıdır. İki kent, büyüklük ve ekonomik rolleri bakımından karşılaştırılabilir değildir. Trabzon büyük bir ekonomi ve önemli ticaret bağlantıları olan büyük bir kenttir. Ancak Zigetvar, ekonomik gücü olmayan 10.000 kişilik küçük bir kasabadır. En büyük çekiciliği, 1566 kuşatmasının ve Sultan Süleyman ve Miklós Zrinyi’ye ait kültürel mimari kalıntıların korunmuş olmasıdır.

Diğer yandan, her iki kent arasındaki coğrafi mesafe oldukça fazladır. Bu durum, son 20 yıldır her iki şehrin belediye başkanının ve kent liderlerinin işbirliğinde oynadığı rolleri resmi ilişkiler düzeyinde bırakmaktadır. İlişkiler bazı dönemler yoğun bazı dönemler daha az yoğun şekilde seyretmiştir.

İki şehrin turizm işbirliği Zigetvar’daki Sultan Süleyman’a ait bağlantılarla daha da güçlendirilebilir. Osmanlıya ait cami ve manastır gibi farklı kültürel binalar keşfedilebilir. Özellikle ortak tarihi mirasa duyulan saygıyı ispatlayacak şekilde, geçmişten kalan eserlerin, binaların ya da anıların iki şehrin kültürel ilişkilerini veya ileriye dönük farklı türdeki işbirliklerini güçlendirmek adına kullanılabilir.

Macaristan’daki en büyük araştırmalardan biri, TİKA ve Macaristan devletinin desteği ile devam etmektedir. Kanuni Sultan Süleyman’ın heykelinin olduğu yerde bir Osmanlı binasının (Türk Evinin) yapılması için TİKA’ya bir proje sunulmuştur. Söz konusu proje, ileriye dönük olarak

turizm amaçlı seyahat alternatifi olabilecek nitelikte değerlendirilebilir. Ancak, proje teklifi 2001 yılında Türkiye'nin içinde bulunduğu genel ekonomik şartlar nedeniyle yeniden değerlendirilmek üzere ileri bir tarihe ertelenmiştir.<sup>11</sup>

İki kent arasındaki ortak tarihi ve kültürel ilişkilerin bir anda gelişmesi kolay olmayacaktır. Bunun için ilişkilerin seyri, uzun vadeli bir plan ve program çerçevesinde takip edilmelidir. Nitekim TTSO Yönetim Kurulu Başkanı Mustafa Suat Hacısalihoğlu (21 Ekim 2017)'nin verdiği bilgilere göre, Kanuni'nin mezarlığının bulunması dolayısıyla arkeolojik araştırmalar devam etmektedir. Osmanlı eşyalarının muhafaza edilmesi önemlidir. İlişkilerin adım adım gelişeceği bu süreçte daha da önemli olan ekonomik, kültürel, ticari ve sosyal yönden ilişkileri sıcak tutmaktır. TTSO bu çerçevede kardeş kent/odalık görevini yerine getirmeye gayret etmektedir.

2016 yılında Trabzon, Zigetvar'da Zrinyi Anma Gününde kardeş kentin sakinleri için Trabzon'u anlatan haritalar, seyahat kitapları ve tanıtım CD'leri ile bir stant kurmuştur. Bu anma günlerinin önemini TTSO Yönetim Kurulu Başkanı Mustafa Suat Hacısalihoğlu şu sözlerle ifade etmiştir:

“Orada Zigetvar'daki festivalde –onlar festival olarak görüyorlar, Zyring onların kahramanı, onlar adına düzenleniyor – onlar bütün kardeş kentlerini bu festivale davet ediyorlar. Orada güzel bir kalabalık oluşuyor. Onlar da kendi kentlerini tanıtıyorlar. Tabi böyle günler kentlerin tanıtımı için çok çok önemli. Biz de tabi kendi şehrimizi tanıtmaya gayret ediyoruz. Onlar da geliyor. Bu şekilde ileriye dönük çalışmalarımız devam ediyor. Biz de kardeş odalarımızı davet ediyoruz. Amaç ilişkileri geliştirmek. Ekonomiye belli bir katkı sağlamak, olay bu.”

1980 sonrası neo-liberal politikalar, küreselleşme ve merkezi yönetim dışındaki aktörlerin iktisadi alanda daha fazla görünür olmasıyla kentlerin girişimci politikalarının önü daha fazla açılmaktadır. Söz konusu kentler arasındaki kardeş kent ilişkisi kentlerin genel durumu ve ulaşım gibi bazı faktörlerin elverişsizliği nedeniyle beklenen amacı tamamen karşılamakta zorlanabilmektedir. Bununla beraber, kardeş kent ilişkisi küreselleşme sürecinin sınır ötesi ve karmaşık ağ ilişkilerine paralel bir anlayışta kentler için yeni faaliyet alanları oluşturmaktadır. 2018 yılı itibarıyla Trabzon ve Zigetvar arasındaki kardeş kent ilişkisi 20. yaşını doldurmak üzeredir. Trabzon ve Zigetvar kardeş kentleri yıllardır sürdürdüğü bu işbirliğinde kentin tanıtımı ve özgünleşmesi konusunda ciddi mesafeler kaydedebilecek potansiyele sahiptir. Kentler arasındaki kültürel ve toplumsal ilişkiler çok önemlidir. Bu tarz ilişkilerin gelişmesinde zaman faktörünün de göz önünde tutularak uzun vadede değerlendirilmesi gereğinin unutulmaması önemlidir. Dahası, bu ilişkiler turizm ve ekonomik işbirliği, ortak projeler ve yeni fırsatlar yoluyla güçlendirilebileceği bir sürece yönlendirilmelidir.

11 Trabzon Belediye Başkanı Asım Aykan'ın 19 Eylül 2001 tarihinde Zigetvar Belediye Başkanı Peter Mozsgai'ye yazdığı mektup.

## Sonuç

Neo-liberal küreselleşme sürecinin etkileri, kamu yönetiminde yerelleşme olgusu üzerinden yeni bir tartışma başlatmıştır. Birer yerel yönetim organı olan belediyeler, bir yandan yerellik vurgusunun önemli taşıyıcı birimleri olarak ortaya çıkarken, diğer yandan bölgesel sınırlarını aşıp, küresel ölçekte tarihi ve kültürel etkileşimleri oluşturan politika transferlerini gerçekleştirmektedir. Kent yönetimleri de kendi politikalarını “girişimci kent yönetimleri” olarak küreselleşen ağ sisteminde uygulayabilme imkânına sahip olmuştur. Kentler – bağlı bulunduğu devletin mevzuatı kapsamında – kendi yerel kalkınma stratejilerine bağlı kalarak farklı girişimlerde bulunabilmekte ve coğrafi sınırlara bağlı kalmayan, farklı işbirlikleri kurabilmektedir. Kentlerin geliştirmiş olduğu girişimci politikalar, rekabet unsurunun da işin içine girmesiyle daha da önem kazanmış ve bu süreçte kentler gelişmişlik derecelerini hiyerarşik düzeyde inşa etmeye başlamıştır. Diğer bir ifadeyle, kentler kendilerini marjinalleştirme yoluna giderek yerel unsurlarını kendilerini “diğerlerinden” özgün kılmak adına birer politika aracı olarak kullanmaya başlamışlardır. Kentler, kardeş kent adı altında kurdukları işbirliklerini, tarihi ve kültürel bağlantılarını desteklemek ve bu yöntemle küresel ölçekte görünürlük kazanabilmek amacıyla kullanabilmektedirler.

Ulusal ve uluslararası alanda 17 kardeş kent ilişkisinin bulunduğu Trabzon’da bu kentlerden biridir. Trabzon’un kardeş kent ilişkisi kurmuş olduğu kentlerden biri olan Zigetvar ile bu ilişkinin temeli 1994 yılında atılmıştır. Osmanlı İmparatorluğunun 10. padişahi Kanuni Sultan Süleyman’ın Trabzon ve Zigetvar kentlerinde bıraktığı tarihi miras iki kent arasındaki ilişkilerin temellerini atılmasına öncülük etmiştir. Kardeş kent ilişkisinin kurulmasında iki kent arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi, tanınırlığı arttırmak, ortak tarihi mirasın korunması ekonomik ve kültürel politika transferlerini gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Kardeş kent protokolünün imzalanmasının ardından, iki kent arasında öngörülen amaçları karşılamak üzere karşılıklı ilişkiler ziyaretler ve aktiviteler aracılığıyla geliştirilmeye başlanmıştır.

1980 sonrası yerel yönetimlere tanımlanan yeni rollere paralel olarak iki kent arasındaki ilişkiler iktisadi politikalarla da desteklenmiştir. Trabzon ve Zigetvar ticaret ve sanayi odaları arasında, iki kent arasındaki tarihi bağın bir fırsat olarak görülmesiyle, ekonomik işbirliği gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte kardeş kent ilişkisi daha çok Trabzon ve Zigetvar kentlerinin kent tanıtım faaliyetleri için yeni bir imkân sahası oluşturmuş ve iki kentin kültürel ve turizm bağlantısı oluşturma amaçlarına hizmet etmiştir. Kırsal özellikle sahip birçok kent için böyle bir tanıtım aracının ortaya çıkarılması, kentin ekonomik ve kalkınma stratejisi için önemli bir adım niteliğindedir. Diğer yandan, Trabzon ve Zigetvar kentleri arasındaki ilişki, kardeş kent ilişkisinin kurulduğu yıldan bu yana büyük ölçüde sembolik bir değer taşımaktadır. Bunun nedenlerinden biri, iki kent arasında politika transferlerin gerçekleştirilmesi için yeterli uyumun var olmamasıdır. Ayrıca iki kent arasındaki coğrafi mesafede ilişkilerin geliştirilmesinde kısıtlayıcı bir faktör olarak değerlendirilebilir.

**Kaynakça**

- Aktulun, E. (2015) “Yönetişim Çerçevesinde Ortaklıklar Ve Belediyelerin Kardeş Şehir İlişkileri: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1992) *T.C. Resmi Gazete*, 21364, 3 Ekim 1992, Erişim Tarihi: (15.10.2017).
- Charles, S. (2008) *The Origins of Town Twinning Inverness: The City of Inverness Town Twinning Committee*, 1.
- Clarke, N. (2010) “Town Twinning in Cold-War Britain: (Dis)continuities in Twentieth-Century Municipal Internationalism”, *Contemporary British History*, Vol: 24, Issue: 2, p. 173-191.
- Clarke, N. (2011), “Globalising care? Town twinning in Britain since 1945,” *Geoforum*, Vol. 42, issue 1, p. 115-125.
- Cremer, R. D., Bruin A. ve Dupuis, A. (2001) “International Sister-Cities: Bridging the Global-Local Divide”, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 60, No:1, January, p. 377-400.
- Dannestam, T. (2008) “Rethinking Local Politics: Towards a Cultural Political Economy of Entrepreneurial Cities”, *Space and Polity*, Vol. 12, No. 3, s. 353-372.
- Giddens, A. (2008) “Modernliğin Küreselleşmesi”, içinde D. Held, A. McGrew (der.), *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması*, M. C. Çelebi (çev.), Ankara: Phoenix, s. 81-87.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., Perraton, J. (2008) “Küreselleşmeyi Yeniden Düşünmek”, içinde D. Held, A. McGrew (der.), *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması*, M. C. Çelebi (çev.), Ankara: Phoenix, s. 88-96.
- Jessop, B. (1995) “Girişimci Kent: Yerellikleri Yeniden İmajlandırmak, Ekonomik Yönetişimi Yeniden Tasarlamak Ya da Sermayeyi Yeniden Yapılandırmak?”, içinde B. Yazar, A. Özkazanç (der.), *Hegemonya, Post-fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, İstanbul: İletişim, s. 379-404.
- Modelski, G. (2008) “Küreselleşme”, içinde D. Held, A. McGrew (der.), *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması*, Der. David Held, Anthony McGrew, E. Sarriot (çev.), Ankara: Phoenix, s. 75-80.
- Oktay, T. (2014) “Türkiye’deki Belediyelerin Türk Cumhuriyetleri ile Kardeş Şehir İlişkileri”, içinde D. İşçioğlu (der.), *Türk Dünyasından Yerel Yönetimlerin Sorunları*, s. 11-29.
- Robertson, R. (1999) *Küreselleşme: Toplum Kuramı ve Küresel Kültür*, Ü. H. Yolsal (çev.), Ankara: Bilim ve Sanat.
- Sister City International, <http://www.sistercities.org/mission-and-history> (Erişim Tarihi: 11.10.2017).
- Swyngedouw, E. (2004) “Globalisation or ‘Glocalisation’? Networks, Territories and Rescaling”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, No. 1, s. 25-48.
- T.C İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2017) <http://www.migm.gov.tr/genel-istatistik>, (Erişim Tarihi: 15.10.2017).
- Türkiye Belediyeler Birliği (2012) “Kardeş Şehirler, Uluslararası Belediye İşbirlikleri ve Birliğimizin Rolü”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı: 776, s. 8-9.
- Türkiye Cumhuriyeti Trabzon Valiliği, <http://www.trabzon.gov.tr/akcaabat>, (Erişim Tarihi: 02.05.2018).
- Vion, A. (2002) “Europe from the Bottom Up: Town Twinning in France during the Cold War”, *Contemporary European History* 11, Vol: 4, p. 623-640.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005) *T.C. Resmi Gazete*, 25745, 4 Mart 2005, (Erişim Tarihi: 15.10.2017).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005) *T.C. Resmi Gazete*, 25874, 13 Temmuz 2005, (Erişim Tarihi: 15.10.2017).



## Türk Yerel Yönetim Sisteminde “Yeni Büyükşehir” Uygulamasının Kapatılan Bir Belde Belediyesi Üzerinden Değerlendirilmesi

### Evaluation of “New Metropolitan Municipal” Implementation in Turkish Local Government System Through a Closed Municipality

Onur Kemal YILMAZ\*

#### Öz

Türkiye’de yerel yönetimler alanında çok önemli bir düzenleme 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile hayata geçirilmiştir; yeni büyükşehir uygulaması artık Türk yerel yönetim sisteminin en öne çıkan özelliği olmuştur. Düzenleme kapsamında ilk olarak büyükşehir belediyeleri kendi illerinin mülki sınırlarına kadar sorumlu olmuşlardır. İkinci olarak büyükşehir idaresi bulunan illerde mevcut olan belde belediyeleri ve köy idareleri kapatılarak, en yakın ilçeye bağlı mahalle konumuna getirilmişlerdir. Üçüncü olarak da büyükşehir bulunan illerde il özel idareleri kapatılmıştır. Böylece yeni büyükşehir sistemiyle birlikte büyükşehir idaresi bulunan illerde en önemli hizmet yüklenicisi kurum, tüm il geneline hizmet götürecek olan büyükşehir belediyeleri olmuştur. 2014 yerel yönetim seçimleriyle uygulamaya giren bu düzenlemenin üzerinden yaklaşık beş yıl (bir seçim dönemi) geçmiştir. Dolayısıyla bu zaman dilimi, yapılan yeni düzenlemenin irdelenmesi için gerekli olan verileri bizlere sağlamaktadır. Bu kapsamda yeni büyükşehir uygulamasının kapatılan bir belde belediyesi üzerinden incelenmesi konunun daha somut ve ölçülebilir olmasını sağlamaktadır. Bu çalışma kapsamında amaçlanan, kapatılan Altınoluk belde belediyesi üzerinden konunun değerlendirilmesidir. Öncelikle konunun temellerini açıklamak için Türkiye’de yeni büyükşehir sisteminin teorik altyapısı açıklanmıştır. Daha sonra Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ve Edremit Belediyesi yetkilileriyle, ayrıca Altınoluk’ta görev yapan muhtarlarla mülakat tekniğine dayalı görüşmeler yapılarak, yeni büyükşehir sisteminin Altınoluk’a olan yansımaları tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada ikinci olarak anket yöntemi kullanılmış, Altınoluk halkının yeni büyükşehir uygulamasına yönelik görüşleri öğrenilmiştir. Çalışma kapsamında son olarak gözlem yöntemi kullanılmış, yeni büyükşehir uygulamasına göre Altınoluk’a Balıkesir ve Edremit Belediyeleri tarafından yapılan yatırımlar sahada gözlemlenmiştir. Yapılan araştırmalar neticesinde Balıkesir ve Edremit Belediyelerinin yetkilileriyle yapılan görüşmede, yeni büyükşehir sistemiyle küçük yerleşim yerlerinin daha büyük ölçekli ve kaliteli hizmet aldığı; dolayısıyla yeni büyükşehir sisteminin Türk

\* Dr. Onur Kemal YILMAZ, yilmazonurkemal@gmail.com, Orcid: 0000-0003-2371-683X

yerel yönetim sistemi için önemli bir fayda sağladığı dile getirilmiştir. Altınoluk halkı ile yapılan anket sonucunda belde belediyesinin kapatılmasına önemli oranda karşı çıktığı görülmüştür. Sahada yapılan gözlemlerde ise, Balıkesir ve Edremit Belediyeleri tarafından Altınoluk'a bir hizmet döneminde geniş çaplı yatırımlar yapıldığı dikkat çekmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** 6360 Sayılı Kanun, Metropol Belediye, Bütünşehir, Ölçek Ekonomisi, Dışsallık.

### Abstract

A very important regulation in the field of local governments in Turkey was implemented in 2012 with the law numbered 6360. The “new metropolitan municipal” application is now the most prominent feature of the Turkish local government system. In the scope of regulation, the metropolitan municipalities have been responsible for their whole province boundaries. Secondly, district municipalities and village administrations which are located in the metropolitan provinces are closed. Third, provincial private administrations are closed in the metropolitan provinces. Thus, the most important service contractor in metropol areas in Turkey has been the metropolitan municipalities. Approximately five years have passed (an electoral period) since this regulation was implemented in 2014 with local government elections. This time period provides us the data which is necessary for the investigation of this new metropolitan municipal regulation. In this context, the examination of the new metropolitan municipal model through a closed municipality is more tangible and measurable. Altınoluk was selected as an example for his study. Firstly, the theoretical infrastructure of new metropolitan municipal system in Turkey is explained in order to explain the basics of the issue. Then, interviews are made with the officials of Balıkesir Metropolitan Municipality, Edremit Municipality and “muhtars” who are serving in Altınoluk. In the second stage, a survey was held with the people of Altınoluk. Finally, investments were observed which are made in Altınoluk by Balıkesir and Edremit municipalities. As a result of these researches which are conducted with the authorities of Balıkesir and Edremit municipalities, it is remarked that the new metropolitan municipal system brings a larger scale and high quality services to small settlements. As a result of the survey which is conducted with the people of Altınoluk, it was seen that people are opposed to closure their municipality. In the field observations it was seen that, a wide range of investments were made by the Balıkesir and Edremit municipalities during an election period.

**Keywords:** The Law no 6360, Metropol Municipality, Unicity, Economies of Scale, Externality.

### Giriş

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin güçlendirilmesi ve hizmet alanlarının genişletilerek yeni büyükşehir uygulamasına geçilmesi 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile önemli bir noktaya taşınmıştır. Kanun uyarınca hem mevcut büyükşehir belediyelerinin ölçekleri ilin tüm mülki sınırını kapsayacak şekilde genişletilmiş hem de 14 yeni büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur. Bunun yanında ayrıca büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan tüm belde belediyeleri ve köy idareleri kapatılarak, kendilerine en yakın noktada bulunan ilçe belediyelerinin mahalleleri konumuna getirilmişlerdir. Bu kapsamda büyükşehir belediye yönetimi bulunan yerlerdeki küçük yerel yönetim birimleri kapatılırken, en büyük yerel hizmet yüklenicisinin büyükşehir belediyesi olması sağlanmıştır (6360 Sayılı Kanun, 2012). Bütün bu gelişmeler göstermektedir ki, Türkiye’de yerel yönetimler alanında büyükşehir belediyeleri güçlendirilirken, küçük yerel yönetimler kapatılmaktadır.

Altınoluk beldesi de belediyesi kapatıldığından ve mahalleye dönüştürüldüğünden dolayı bu uygulamadan doğrudan etkilenen bir konumdadır. Dolayısıyla bu çalışma, 2012 yılında

kabul edilen 6360 sayılı Kanun'un getirdiği sonuçları Altınoluk üzerinden araştırmayı ve değerlendirmeyi amaçlamıştır. Kanunun 2014 yılında uygulamaya girişinin üzerinden yaklaşık beş yıl gibi bir süre geçmiş olması, sonuçların irdelenmesine imkân verecek olan zaman dilimini bize sağlamaktadır. Çalışma kapsamında öncelikle büyükşehir yönetimlerin oluşturulma ölçütleri açıklanmıştır. Ardından Türkiye'de belediyelerin şekillenışı ve büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkışı açıklanmıştır. Çalışmanın sonraki bölümlerinde konuyu daha somut ve ölçülebilir bir hale getirmek için, Altınoluk halkına yönelik yapılan anket sonucunda ulaşılan verilerin değerlendirmesi yapılmış; Balıkesir Büyükşehir Belediyesi yetkilileri, Edremit Belediyesi yetkilileri ve Altınoluk'ta görev yapan muhtarların bu konuya ilişkin görüşlerine yer verilmiş; ayrıca sahada yapılan gözlemler neticesinde Altınoluk'a yapılan yatırımlar tespit edilmiştir. Sonuç kısmında ise yeni büyükşehir uygulamasına ilişkin görüşler belirtilmiştir.

### **Büyükşehir (Metropol) Yönetimlerin Oluşturulma Yaklaşımları**

Dünyada metropol kentlerin yönetilmesinde öne çıkan farklı görüş ve uygulamalar bulunmaktadır. Tarihsel süreçlerine göre eski bölgecilik, kamu tercihi yaklaşımı ve yeni bölgecilik olarak adlandırılan bu yaklaşımlar; her ülkenin kendi kültürel ve ekonomik değerlerine göre kullanılmaktadırlar. Eski bölgecilik anlayışı; 1930'lu yıllarda tutumlu ve devletçi müdahaleleri savunan Keynesyen ekonomik model temelinde, Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmıştır. Bu modelin bir diğer adı "metropol reform geleneği" olup, günümüzde "eski bölgecilik" olarak adlandırılmaktadır. Bu modelde geniş ölçekli metropol alanlarda güçlü idarelerin kurulmasıyla, kaynaklarda ve hizmetlerde etkinliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Küçük ölçekli idarelerin sayısının fazla oluşuyla, kaynakların boşa harcanacağını ve hizmetlerde yeterli seviyede etkinliğin sağlanamayacağını savunan bu görüş; metropol alana hakim merkezi bir idare üzerinden çalışmaların yürütülmesini savunmaktadır (Oktay, 2016, s. 55-56).

Kamu tercihi yaklaşımı; Keynesyenci ekonomi ve kamu idaresi anlayışına karşı olarak ortaya konulmuştur. Bu model kolektif anlayış yerine bireyselliğin öne çıkartılması gerektiğini savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre Keynesyen modelde bahsedildiği şekliyle "piyasa koşullarının başarısızlığı" görüşü reddedilmekte, "devletçi yaklaşımların başarısızlığı" savunulmaktadır (Akcağündüz, 2010, s. 30). Bu anlayış ile merkezîyetçi metropol yönetim anlayışına (eski bölgecilik) karşı çıkılarak, daha fazla sayıda ve parçalı yerel yönetimlerin kurulması savunulmaktadır. Böylece birbirleri ile rekabet edebilen ve vatandaşlara çeşitli alternatifler sunan bir yerel yönetim seçeneğinin ortaya çıkartılması amaçlanmıştır. Zaman içerisinde bu görüşün ağırlık kazanmasıyla, insanların yerel yönetimler alanında daha rasyonel düşünecekleri ve kendilerine daha çok hizmet getiren idareleri tercih edecekleri varsayılmıştır (Oktay, 2016, s. 57-59).

Metropol alan yönetiminin üçüncü yaklaşımı ise yeni bölgecilik anlayışıdır. Yeni bölgecilik anlayışı en temelinde küreselleşme eksenli ekonomik olgu ile şekillenmiştir. Bu anlayışla sadece kentlerin değil, bölgelerin de kalkındırılması ve uluslararası alanda öne çıkartılmaları amaçlanmıştır. Böylece küresel rekabette avantaj sahibi olan bölgelerin yerel halklar için fayda

sağlayacakları düşünülmüştür. Burada yerel yönetimler açısından merkezde güçlü bir otoriteye ihtiyaç duyulmadığı, gönüllü birliktelikler ile özel sektör ve halkın katılımcılığının sağlandığı işbirliklerinin geliştirilmesi düşüncesi öne çıkmaktadır (Oktay, 2016, s. 60-62). Daha net bir ifadeyle, eski bölgecilik anlayışındaki güçlü bir yerel idarenin veya kamu tercihindeki parçalı ve dağılmış gücün aksine bu anlayış; bölgesel güçlerin birleştirilmesini hedeflemiştir.

Metropol yönetiminde bu anlayışlara ek olarak ayrıca “ölçek” konusu ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni, yerel yönetimlerin hangi anlayışlarla şekillendirileceğinin somut hesaplamalarının bu boyut üzerinden belirlenmesidir. Ölçeğin tespit edilmesi, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarının ve sorunlarının doğru bir şekilde belirlenmesi için bir zorunluluktur (Güler ve Zengin, 2017, s. 92). Ölçek içerisinde optimal büyüklük kavramı yer almaktadır. Optimal büyüklük ile belediyelerin en etkin ve en ekonomik şekilde hizmet götürebilecekleri alan ve nüfus belirlenmeye çalışılmaktadır. Böylece belediyelerin coğrafi hizmet sınırları hesaplanmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak metropol belediye idarelerinin kurulmasıyla, eskiden birden fazla merkez tarafından sağlanan hizmetin tek bir merkezde toplanması ve kişi başı yapılan harcama miktarının azaltılması amaçlanmaktadır (Sağbaş, 2003: 5). Fakat burada yerel bir idare açısından aşırı büyümenin yeni bir harcama miktarı getireceği de unutulmamalıdır. Bir organizasyonun kendi içerisindeki bürokrasisi ve hizmet götürmekle yükümlü olduğu alan ne kadar genişlerse, harcamaları da o oranda artacaktır ve büyüme zarar verici bir konuma gelebilecektir. Ayrıca daha öncesinden küçük belediyelerden daha yakın noktada alınan hizmetlerin, artık daha uzak belediyeler tarafından yerine getirilmesi de ulaşım ve iletişim sorunları doğurabilecektir. Bu sebeple belediyeler açısından optimal büyüklük; ekonomik kaynaklar, coğrafi alan, insan sermayesi, teknolojik yeterlilikler, hukuki yetkiler ve fiziksel donanımlar dikkate alınarak bir bütün halinde değerlendirilmelidir.

Ölçek konusuyla ilgili olarak ölçek ekonomisi de öne çıkan konulardan birisidir. Her ne kadar kamusal hizmetler kâr öncelikli gerçekleştirilmeler de ekonomik etkinlik ve verimlilik kamu hizmetlerinin sunumunda dikkate alınan konulardır. En temelinde ölçek ekonomisi; üretilen hizmetin ölçeğinin genişlemesiyle, o hizmet için gerekli olan maliyetlerin düşmesi neticesinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin her belde belediyesinin kendisi için ayrı ayrı çöp atık deposu kurmasındansa, büyük bir belediyenin aynı anda birden fazla belde belediyesinin kullanabileceği tek bir tane çöp atık depolama tesisi kurması, kaynakların kullanılmasında etkinliği sağlayabilecektir. Bu kapsamda birden fazla küçük ölçekli yönetimlerden teşekkül eden bir yapılanma daha demokratik kazanımlar sağlarken, büyük ölçekli yönetim anlayışı ise ekonomik yönden daha etkin ve verimli kazanımlar sağlayabilmektedir (Eryılmaz, 2013, s. 177).

Ölçek konusunda diğer önemli bir nokta dışsallıklar konusudur. Dışsallık olgusu genel olarak maliye ve ekonomi bilimlerinde ele alınsa da oldukça önemli bir alandır. En temel tanımıyla dışsallık; bir faaliyet sonucunda, o faaliyetlerle ilgisi olmayan kişilerin gördüğü fayda veya zarardır. Eğer faaliyet neticesinde karşı taraf olumlu etkileniyorsa bunun adı olumlu dışsallıktır. Bunun tersi durum gerçekleşiyor ve faaliyetler neticesinde karşı taraf olumsuz etkileniyorsa da olumsuz dışsallık söz konusudur (Çetin, 2005, s. 145).

Örneğin; bir belde belediyesi kısıtlı imkanları ile gerçekleştirdiği çöp depolama işlemini açık alanda yaparak doğaya zarar verirken; daha büyük imkanları bulunan bir metropol belediyesinin, o belde için inşa edeceği bir katı atık dönüşüm tesisi, çöpten enerji üretilmesini bile sağlayabilecek; böylece olumsuz dışsallığın bertaraf edilmesi mümkün hale gelebilecektir. Bunun sonucunda da olumsuz dışsallığın olumlu dışsallığa çevrilmesi sağlanacaktır.

Ölçekle ilgili olarak üzerinde düşünülmesi gereken bir diğer kavram da hizmet faydasının yayıldığı alandır. Hizmet faydasının yayıldığı alan; hangi hizmetin, hangi kamu idaresince verileceğini belirlemede kullanılmaktadır (Güngör, 2012, s. 6). Örneğin hastane, üniversite ve güvenlik gibi ulusal nitelikli harcamalar merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilirken; çöplerin toplanması, sokakların temizlenmesi, imar düzenlemelerinin yapılması ve ulaşım hizmetlerinin sağlanması gibi küçük ölçekli çalışmalar yerel yönetimlerce gerçekleştirilmektedir. Hizmet faydasının yayıldığı alan sadece merkezle yerel yönetim arasındaki görev paylaşımını değil; yerel yönetim kademelerinin kendi aralarındaki görev paylaşımını da düzenlemektedir. Böylece alt ve üst kademe belediyelerinin sorumlulukları bu anlayışla belirlenmektedir.

Çalışmanın bu kısmında belirtilen tüm yaklaşımlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde; yerel yönetimlerin birleştirilmeleri, bölünmeleri, sayılarının arttırılması veya azaltılması gibi yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Her ülke kendi demokrasi, kültür ve ekonomi yapısına uygun olarak yerel yönetimlerinin yapılarını belirlemede; gerekli gördüğü durumlarda onları birleştirmekte veya ayırmaktadır. Yerel yönetimlerin, bir başka deyişle alanların birleştirilmesine yönelik amaçlar ve eleştiriler Tablo 1'de gösterilmektedir.

**Tablo 1:** Alan Birleşmeye Yönelik Amaçlar ve Eleştiriler

Amaçlar	Eleştiriler
<p>Demokrasiyle İlgili Argümanlar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Azınlık guruplarının daha iyi temsil edilmesi. (Kent genelinde temsil)</li> <li>• Yerel idareye daha rahat ulaşım. (Tek yetkili ile muhatap olma)</li> <li>• Daha donanımlı insanların seçilme şansı.</li> </ul>	<p>Demokrasiyle İlgili Argümanlar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Yerel özerkliğin ihlal edilmesi.</li> <li>• Hesap verilirliğin azalması.</li> <li>• Bürokrasinin artması.</li> <li>• Katılımcılığın azalması.</li> <li>• Daha verimsiz insan kaynakları.</li> <li>• Birleştirilen belediyeler arasında çatışma.</li> </ul>
<p>Ekonomiyle İlgili Argümanlar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uzmanlaşmış bürokrasi.</li> <li>• Harcama maliyetlerinin düşmesi.</li> <li>• Bürokrasinin azaltılması.</li> <li>• Halka daha çok iş imkânı.</li> <li>• Yeterli ekonomik ve personel kaynağı.</li> <li>• Daha iddialı projeler.</li> <li>• Daha iyi teknik altyapı.</li> </ul>	<p>Ekonomiyle İlgili Argümanlar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Daha fazla yönetsel harcama.</li> <li>• Yönetsel koordinasyonda zafiyet.</li> <li>• Uygulanan kamu politikalarıyla halkın beklentisindeki uyumsuzluk.</li> <li>• Yerel yönetimler arasındaki mali kaynaklar için yapılan rekabetin azalması.</li> <li>• Yolsuzluk.</li> </ul>

Kaynak: (Nemec vd., 2016, s. 119)

## **Mevzuat Üzerinden Türkiye’de Belediyelerin Gelişim Süreci ve Bütünleşmeci Yaklaşım**

Türkiye’nin yönetim yapısı, merkezi ve yerinden olmak üzere ikili bir sistem ile çalışmaktadır. Coğrafi olarak sınırları belli olan alanlar üzerinden yerel yönetimler görev yapmaktadırlar. Yerinden yönetim ilkesine göre faaliyette bulunan belediye, il özel idaresi ve köy yönetimleri Türkiye’nin yerel yönetimlerini oluşturmaktadırlar (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Bunların arasında ekonomik güç, sahip olunan yetki ve demokratik katılımçılık alanında en öne çıkan belediyeler olup; tüm ülke çapındaki illerde, ilçelerde ve beldelerde vatandaşa en yakın ve en büyük ölçekte hizmet yüklenicisi olarak işlev görmektedirler.

Günümüz Türkiye’sindeki belediye idarelerinin varlıkları Osmanlı İmparatorluğu’na kadar uzanmaktadır. Batılı tarzda gelişen ve günümüzde de devam eden belediye faaliyetlerinin ilk ortaya çıkışı 1855 yılında İstanbul’da Şehremaneti’nin kurulmasıyla olmuştur (Oktay, 2011, s. 17). Daha sonra tek bir kurumun tüm İstanbul genelinde hizmet yürütmeyeceğinin anlaşılmasıyla Boğaz çevresi ve adalarda 14 yeni belediye dairesi kurulması kararlaştırılmıştı. Fakat ekonomik sıkıntılar ve belediyecilik alanında henüz kazanılmış bir tecrübe olmadığından dolayı, pilot bir uygulama olarak 1857 yılında Beyoğlu ve Galata’da yerel hizmetleri yerine getirmesi için 6. Belediye Dairesi (6. Daire-i Belediye) kurulmuştur. İsminin 6. Daire olması, adını Fransa’nın başkenti Paris’te en öne çıkan bölgeden (6. Bölge) almasındandır. Daha net bir ifadeyle, o dönemde İstanbul’da 6. Daire’den önce kurulmuş başka bir daire yoktur ve bu isim direkt olarak Fransadan alınmıştır (Toprak, 1993, s. 220-223).

Daha sonraki süreçte, 1876 yılında Kanun-i Esasi (Anayasa) kabul edildikten sonra uygulamaya konulan 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu’yla, Osmanlı İmparatorluğu’nda belediyelerin kurulması yaygınlaşmıştır. Bu Kanun, istisnalar dışında 1930 yılına kadar varlığını sürdürmüştür (Ökmen ve Parlak, 2013, s. 178). Belediyelerle ilgili olarak Cumhuriyet döneminde kabul edilen ilk yasal düzenleme ise, 1930 yılında uygulamaya konulan 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur ve 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (1580 Sayılı Kanun, 1930). 2005 yılında kabul edilen; Türk kamu idaresinde belediyelerin yapısını ve görevlerini düzenleyen son düzenleme ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’dur ve günümüzde hala kullanımdadır (5393 Sayılı Belediye, 2005).

Türk kamu idaresindeki belediye örgütlenmesinde önemli bir yapıyı da büyükşehir belediyeleri oluşturmaktadır. Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin ilk ortaya çıkışı 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Kanun’la olmuştur. Bu Kanun uyarınca İstanbul, Ankara ve İzmir’de ilk büyükşehir belediye yönetimleri kurulmuş, böylece uygulamaya geçilen yerlerde ana kent ve alt kademe belediye olmak üzere ikili bir yapı oluşturulmuştur (3030 Sayılı Kanun, 1984). Bu modelde kentsel bütünlüğe yönelik hizmet götüren bir anakent yönetimi bulunurken, altında halkın daha gündelik işlerine yoğunlaşan alt kademe belediyeler bulunmaktadır. Burada iki kadememin kendi tüzel kişiliği ayrıdır, fakat üst kadememin koordinasyon yetkileri de bulunmaktadır (Arıkboğa, 2012, s. 4-5). Bu büyükşehir uygulaması hem toplumda hem de Türk kamu bürokrasisinde üst seviyelerde benimsenmiştir. Bunun nedeni; yerel yönetimlerin sahip oldukları yetki ve mali kaynaklarının

arttırılması ve bunun neticesinde daha fazla hizmet üretiminin mümkün hale gelmesidir. Hatta bu düzenleme toplumda öyle bir karşılık bulmuştur ki, illerin büyükşehir dönüşürülmesi siyasilerce önemli bir seçim vaadi olarak bile kullanılmaya başlanmıştır. Dolayısıyla bu süreci yeni büyükşehir yapılan iller izlemiştir. 1986 yılında Adana (3306 Sayılı Kanun, 1986); 1987 yılında Bursa (3391 Sayılı Kanun, 1987), Gaziantep (3398 Sayılı Kanun, 1987), Konya (3399 Sayılı Kanun, 1987); 1988 yılında Kayseri (3508 Sayılı Kanun, 1988); 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun (504 Sayılı Kanun, 1993) ve 2000 yılında Sakarya (593 Sayılı Kanun, 2000) illerinde büyükşehir belediyeleri kurularak; Türkiye’de 16 büyükşehir belediye idaresi oluşturulmuştur.

1984 yılında geçilen büyükşehir yönetim modeliyle birlikte aynı zamanda bütünleşmeci yerel yönetim anlayışının temelleri de atılmıştır. Bütünleşmeci yaklaşımla küçük belediyeler olabildiğince kapatılarak, sorumluluk daha üst kademe belediyelerde toplanmaktadır (Özaslan vd., 2014, s. 218). Bu modelde bütünleşmeci yaklaşım; kaynakların daha etkin kullanılabilmesi için, küçük yerel yönetim birimlerinin daha üst seviyedeki belediyelerde birleştirilmesini savunmaktadır. Böylece olabildiğince az noktada toplanmış yetkinin ve ekonomik gücün daha etkin kullanılacağı düşünülmektedir (Özçelik, 2014, s. 1126).

Bütünleşmeci yaklaşımın Türk yerel yönetim sistemindeki uygulaması 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile daha da güçlenmiştir. Kanun uyarınca pilot il seçilen İstanbul ve Kocaeli illerinde sınırlar il mülki sınır olarak belirlenmiştir. Böylece bu iki ilde büyükşehir belediyeleri tüm il genelinde yetkili hale getirilmişlerdir. Diğer büyükşehir belediyelerinde ise valilik binası merkez kabul edilerek, nüfuslara göre belirlenen yarıçaplar tespit edilmiş ve belirli sınırlar içerisinde kalan köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (5216 Sayılı Kanun, 2004). Bu uygulamaya halk arasında “pergel düzenlemesi” denilmektedir (Zengin, 2014, s. 95). 2008 yılında 5747 sayılı Kanunun kabul edilmesiyle de Türkiye genelinde birçok belediye kapatılmıştır. Örneğin bu kanuna göre kapatılan ilk kademe belediye sayısı 42 sayılı ekli listeye göre 147’dir. Böylece büyük belediyelerin sorumlulukları daha da arttırılmıştır (5747 Sayılı Kanun, 2008).

Türk kamu idaresi içerisindeki büyükşehir yönetimlerinin bütünleşmeci bir yaklaşımla daha da güçlendirilmeleri için 2012 yılında 6360 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Böylece Türkiye’de bulunan tüm büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırları il mülki sınırına genişletilmiştir. Dolayısıyla bu uygulama daha öncesinden İstanbul ve Kocaeli’nde denenilen yeni büyükşehir anlayışının, tüm büyükşehir olan illerde hayata geçirilmesini sağlamıştır. Ayrıca Kanunla birlikte 14 yeni büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur.<sup>1</sup> Bunlar; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van’dır. Bu

1 On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6360 sayılı Kanun, 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla 13 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş; 14.03.2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun 1. maddesiyle, 6360 sayılı Kanun’un başlığında yer alan “on üç” ibaresi “on dört” olarak, “yirmi altı” ibaresi “yirmi yedi” olarak değiştirilmiş ve 1. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla”, ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu” ibaresi eklenmiştir. Böylece, büyükşehir belediye sayısı 30’a ulaşmıştır.

yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasının yanında, Türkiye genelindeki tüm büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki belde belediyeleri ve köy idareleri de kapatılarak mahalleye dönüştürülmüşlerdir. Bu kapsamda Türkiye genelinde 30 büyükşehir belediyesinin sınırları içinde yer alan 1076 belde belediyesi kapatılmıştır. Ayrıca kanunla birlikte 51 il sınıırı içinde yer alan ve nüfusu 2000 altında olan 502 belde belediyesi de kapatılmıştır. Büyükşehir belediyeleri bünyesinde kapatılan köy sayısı ise 16.544’tür (Erbay, 2017, s. 129). Büyükşehir belediyesi bulunan illerde bu Kanunla birlikte artık il özel idareleri de kapatılmışlardır. Dolayısıyla tüm bu uygulamalarla birlikte büyükşehir belediyeleri, buldukları şehirlerdeki en büyük ve en yetkili yerel yönetim birimleri haline getirilmişlerdir.

Bütün bu mevzuat düzenlemeleri göz önüne alındığında, Türkiye’de belediye ve köy sayılarının geçmişten günümüze göre geçirdiği değişimi Tablo 2 ve Tablo 3 üzerinden okumak mümkündür.

**Tablo 2:** Türkiye’de Kanunlara Göre Belediye Sayıları

Belediye Türleri	3030 Sayılı Kanuna Göre (1984)*	5216 Sayılı Kanuna Göre (2004)*	5747 Sayılı Kanuna Göre (2008)*	6360 Sayılı Kanuna Göre (2012 ve Günümüz)**
Büyükşehir Belediyesi	16	16	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	58	100	142	519
İl Belediyesi	65	65	65	51
İlçe Belediyesi	850	750	750	402
Belde Belediyesi	2208	2011	1132	396
Toplam Belediye Sayısı	3228	3225	2105	1398

**Kaynak:** \*(Akıllı, 2010: 24) \*\*(E – İçişleri, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, 18.9.2018)

**Tablo 3:** Türkiye’de Yıllara Göre Köy Sayıları

Yıllar	Köy Sayısı	Köy Nüfusu	Ülke Nüfusu	Kırsal Nüfus Oranı
1927	39 901	10 342 391	13 648 270	75,8
1935	34 067	12 355 376	16 158 018	76,5
1950	33 305	15 702 851	20 947 188	75
1960	34 584	18 895 089	27 754 820	68,1
1970	35 110	21 914 075	35 605 176	61,5
1980	35 268	25 091 950	44 736 957	56,1
1990	35 532	23 146 684	56 473 035	41
2000	35 371	23 797 653	67 803 927	35,1
2010	34 402	17 500 632	73 722 988	23,7
2012	36 350	17 178 953	75 627 384	22,7
2013	18 608	6 633 451	76 667 864	8,7
2018	18 336*	6 143 123**	79 814 871**	7,7**

**Kaynak:** (Erat, 2016: 93) \*(E – İçişleri, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, 18.9.2018)

\*\*([www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr), 2016 Verileri, 18.9.2018)



Tablo 2 ve Tablo 3’de görüldüğü üzere, 3030 sayılı Kanuna göre 1984’den beri büyükşehir belediyelerinin sayıları günümüzde iki kat artarken, büyükşehir ilçe belediyelerin sayıları yaklaşık on kat artmıştır. Bu süreç içerisinde ilçe belediyelerinin sayıları yarı yarıya azalmış, belde belediyelerinin de %82’si kapatılmıştır. Ayrıca tüm bu uygulamalar sırasında köy idarelerinin %50’den fazlası kapatılmıştır. Dolayısıyla Türk yerel yönetim sisteminde devam eden bu bütünleşme sürecinin, 2012 yılından geçilen yeni büyükşehir uygulamasıyla birlikte, önümüzdeki süreçte de devam edeceği varsayılabilir.

## **Yeni Büyükşehir Uygulamasının Kapatılan Bir Belde Belediyesi Üzerinden Değerlendirilmesi**

### **Araştırma Alanı İle İlgili Genel Bilgiler**

Araştırma alanını Balıkesir ili, Edremit ilçesinde bulunan Altınoluk kenti oluşturmaktadır. Araştırma alanı olarak Altınoluk’un seçilme gerekçesi; Altınoluk’un belde belediyesinin 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanunla birlikte kapatılmasındandır. Böylece Altınoluk, Edremit ilçesine bağlı bir mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Yeni düzenlemeyle birlikte hem Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nden hem de Edremit Belediyesi’nden hizmet almaktadır. Bu kapsamda Altınoluk yeni büyükşehir sisteminden doğrudan etkilenmiştir ve belediyesi kapatıldığından dolayı hizmetleri sadece diğer belediyelerden almaktadır. Ayrıca Altınoluk, Balıkesir il sınırında bulunduğundan dolayı, kendisine hizmet verme sorumluluğunda bulunan Balıkesir ve Edremit belediyelerine en uzak Balıkesir kenti olma özelliğini de taşımaktadır. Dolayısıyla yeni büyükşehir sisteminin uzak mesafede etkinliğinin sorgulanmasına olanak sağlamaktadır. Altınoluk’un Edremit’e olan uzaklığı yaklaşık 25 kilometre, Balıkesir’e olan uzaklığı ise yaklaşık 110 kilometredir ([google.com.tr/maps](http://google.com.tr/maps), 2018). Altınoluk’un kış ve yaz nüfusu arasında büyük bir fark bulunmaktadır. Kışları genelde emekli yerleşim yeriye ve 15.868 nüfusu bulunurken ([edremit.bel.tr](http://edremit.bel.tr), 2018); yazları bu nüfus 300.000’in üzerine çıkmaktadır. Altınoluk’ta belde belediyesi açık olduğu müddetçe seçimleri SHP ve CHP olmak üzere genelde aynı çizgideki partiler kazanmışlardır. Dolayısıyla büyük oranda homojen bir siyasi seçmen kitlesi bulunmaktadır ([secim.ih.com.tr](http://secim.ih.com.tr), 2018). Altınoluk halkının siyasi tercihinin burada bahsedilmesinin sebebi; yapılan anket çalışılmasına verilen cevaplar açısından bir değerlendirme imkânı sağlayabileceğindedir.

### **Araştırma Örnekleme ve Yöntem**

Araştırma amacıyla anket, mülakat ve gözlem yöntemleri birlikte kullanılmıştır. Anket yöntemi için araştırma evrenini Altınoluk’ta yaşayan halk oluşturmaktadır. 2018 Eylül ayında yapılan ankette benzeşik örnekleme yöntemi<sup>2</sup> kullanılmış olup, anket uygulanan kişi sayısı 300’dür. Anketle amaçlanan konu; 6360 sayılı Kanunun getirdiği yeni büyükşehir uygulamasına yönelik

2 Benzeşik örnekleme; evren içerisinde çalışmanın amacına uygun ölçütleri taşıyan benzeşik alt gurupları ayırılmaktadır. (Taşdemir vd., 2016: 424)

olarak Altınoluk halkının tutumunu öğrenmektir. Anket çalışması, kapanmadan önceki Altınoluk belde belediyesinin verdiği hizmete tanık olan ve belediyenin kapanmasından sonraki yeni sistemi tecrübe eden kişilere uygulanmıştır. Bu sebeple anket, 2014 yerel seçimlerinden önce de Altınoluk'ta yaşayan ve en azından 20 yaşında olan kişilere uygulanmıştır. Örneklem yöntemi olarak benzeşik örnekleme yönteminin seçilme gerekçesi budur. Mülakat yöntemi için örnekleme Altınoluk'ta görev yapan muhtarlar ile Altınoluk'a hizmet götürmekle yükümlü olan Edremit ve Balıkesir belediye yetkilileri oluşturmaktadır. Gözlem yöntemi için ise Altınoluk'a Edremit ve Balıkesir belediyeleri tarafından yapılan yatırımlar sahada incelenmiştir.

Araştırma yöntemi olarak tarama modeli kullanılmıştır. Tarama modeli; geçmişte veya mevcutta var olan bir durumu olduğu haliyle betimlemekte kullanılmaktadır. Bu yöntem ile amaçlanan; araştırmaya konu olan kurumu, olayı ve olguyu olduğu şekliyle bir değişikliğe tabi tutmadan betimlemektir (Karasar, 2012, s. 77). Tarama modeli uygulamalarından birisi tümevarım yaklaşımıdır. Tümevarım yaklaşımı; teori ve uygulama açısından bilgi durumunun düşük olduğu durumlarda kullanılmaktadır. Böylece keşfe yönelik sonuçların evrene atfedilmesi amaçlanmaktadır (Bozlaşan, 2005, s. 78). Bu şartlara göre oluşturulmuş anket örnekleme (Altınoluk halkı) ilişkin demografik veriler Tablo 4'te gösterilmektedir.

**Tablo 4:** Anket Örnekleminin Demografik Verileri

Demografik Bilgiler		n	%	Demografik Bilgiler		n	%
Cinsiyet	Erkek	144	48	Meslek	Öğrenci	12	4
	Kadın	156	52		Ev Hanımı	28	9,3
Yaş	20-25	12	4		Memur	14	4,6
	26-35	24	8		Esnaf	36	12
	36-45	42	14		İşçi	16	5,3
	46-55	96	32		Emekli	172	57,3
	56-65	102	34		Diğer	22	7,4
	66-75	22	7,3	5-10	168	56	
	76 ve üzeri	2	0,6	11-20	66	22	
Eğitim	İlkokul	18	6	İkamet Edilen Yıl	21-30	30	10
	Ortaokul	42	14		31-40	24	8
	Lise	94	31,3		41 ve üzeri	12	4
	Ön Lisans	48	16	Aylık Gelir	Gelirim Yok	24	8
	Lisans	86	28,6		500-1.500	42	14
	Lisansüstü	12	4		1.501-2500	132	44
İkamet Edilen Mahalle	İskele Mah.	64	21,3		2.501 ve üzeri	102	34
	Şahindere Mah.	86	28,6				
	Altınoluk Mah.	150	50				

Tablo 5'teki verilere göre araştırmaya katılanların büyük bir çoğunluğu lise ve üzeri eğitime sahip, orta yaş ve üzeri kişilerdir. En yoğun katılımcı gurubu %66 ile 46 ve 65 yaş arasındaki kesimdir. Araştırmaya katılanların %50'si kentin en büyük mahallesi olan Altınoluk Mahallesi'nde ikamet

etmektedir. Çalışmada %57,3 oranına denk gelen sayıda 172 emekli yer almaktadır. Altınoluk genelinde “emekli şehri” kimliğiyle ön plana çıktığından dolayı, bu rakam anlaşılabilir bir değerdir. Araştırmada yer alanların %56’sı en azından 5 ila 10 yıldır Altınoluk’ta ikamet etmektedir. Çalışmaya katılanların gelir durumuna bakıldığında, asgari ücretten fazla gelire sahip olanların oranı % 78’dir.

Mülakat yöntemi için Edremit ve Balıkesir belediye yetkilileriyle yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. İlgili görüşmeler 2018 Ağustos ve Eylül ayı içerisinde ilgili kişiler ziyaret edilerek gerçekleştirilmiştir. Örnekleme oluşturan muhtarların ve belediye yetkililerin dağılımları tablo 5’teki gibidir.

**Tablo 5:** Mülakat Yönteminin Örneklemi

Muhtarlar	İskele Mahallesi
	Şahindere Mahallesi
	Altınoluk Mahallesi
Edremit Belediyesi Yetkilileri	Özel Kalem Müdürlüğü
	Fen İşleri Müdürlüğü
	Park ve Bahçeler Müdürlüğü
Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Yetkilileri	Başkan Danışmanı
	Ulaşım Daire Başkanlığı
	Fen İşleri Daire Başkanlığı

### Veri Toplama Yöntemi ve Aracı

Altınoluk halkına yönelik veriler anket yolu ile elde edilmiştir. Anket soruları, Özasan vd. (2014) tarafından “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi’nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı” isimli çalışmada kullanılmış anket sorularının büyük oranda revize edilmesi ve yeni soruların eklenmesi ile oluşturulmuştur. Adı geçen çalışma belde belediyelerinin kapatılmasından önce gerçekleştirilmişken, bu çalışma belde belediyeleri kapatıldıktan sonra gerçekleştirilmiştir. Anket soruları tüm örneklem evrenine uygulanmadan önce 20 kişilik bir odak gurubuna uygulanmıştır. Elde edilen veriler SPSS istatistik programının 22. sürümünde Cronbach’s Alpha Güvenilirlik Analizi’ne tabi tutulmuş; burada sonuç 0,76 çıkmıştır. Kaya’nın belirttiğine göre, Cronbach’s Alpha Güvenilirlik Analiz değeri için 0.70 ve üzer oldukça güvenilir bir değerdir (Kaya, 2013, s. 185). Güvenilirlik analizinin sonucu 0,70’in üzerinde olduğundan, sorular anlaşılabilir kabul edilerek tüm örneklem evrenine uygulanmıştır. Soruların güvenilirlik analizinden geçer puan alması, bu soruların bu konuyla ilgili çalışma yapan diğer araştırmacılar tarafından da ilgili düzenlemelerin yapılmasından sonra kullanılabileceği anlamına gelmektedir. Araştırmanın bulguları yorumlanırken “kesinlikle katılıyorum” ve “katılıyorum” yanıtları birlikte değerlendirilirken, “katılmıyorum” ve “kesinlikle katılmıyorum” yanıtları da birlikte değerlendirilmiştir. Mülakat tekniğine dayalı veriler, örnekleme oluşturan muhtarların ve belediye yetkililerin makamlarında ziyaret edilmesiyle yüz yüze görüşme tekniği kullanılarak

elde edilmiştir. Gözlem yönteminde ise, Altınoluk'ta yapılan yatırımlar sahada fotoğraf makinesi ile kayıt altına alınarak buraya aktarılmıştır.

### Altınoluk Halkına Yönelik Araştırmanın Bulguları

**Tablo 6:** Genel Olarak Belde Belediyelerinin Kapatılmasına Yönelik Önermeler

Önermeler	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1.1. Yerel yönetim alanlarında yapılan reform çalışmalarını destekliyorum.	52	17,3	122	40,7	48	16	60	20	18	6
1.2. Belde belediyelerinin kapatılması kamusal kaynakların israfını önlemiştir.	18	6	24	8	48	16	122	40,6	88	29,4
1.3. Belde belediyelerinin kapatılması diğer büyük belediyeler tarafından daha kaliteli hizmet üretilmesini sağlamıştır.	22	7,3	38	12,7	18	6	138	46	84	28
1.4. Belde belediyelerinin kapatılması seçimlerde mevcut hükümete siyasi çıkar sağlamıştır.	132	44	60	20	30	10	50	16,6	28	9,4
1.5. Belde belediyeleri kapatılmadan önce insanların yerel hizmetlerde söz hakkı daha fazlaydı.	96	32	114	38	18	6	44	14,6	28	9,4
1.6. Belde belediyelerinin kapalı tutulması devam ettirilmelidir.	38	12,6	16	5,4	12	4	96	32	138	46

Tablo 6 ile Altınoluk halkının 6360 sayılı Kanun sonrası kapatılan belde belediyelerine yönelik tutumları ölçülmeye çalışılmıştır. Araştırmaya katılanların %58'i yerel yönetim alanlarında yapılan reform çalışmalarını desteklediklerini beyan etmiştir [Önerme 1.1.]. Belde belediyelerinin kaynak israfına sebep olduğu önermesine araştırmaya katılanların %70'i katılmamıştır [Önerme 1.2.]. Kapatılan belde belediyeleri yerine, diğer büyük belediyelerin daha kaliteli hizmet ürettikleri önermesine de %74 oranında olumsuz görüş belirtilmiştir [Önerme 1.3.]. Belde belediyelerinin siyasi çıkarlar dolayısıyla kapatıldığını düşünenlerin oranı %64'tür [Önerme 1.4.]. Belde belediyeleri kapatılmadan önce, insanların hizmetlerde daha fazla söz hakkına sahip olduğunu belirtenlerin oranı %70'dir [Önerme 1.5.]. Araştırmada soruları cevaplayanların sadece %18'i belde belediyelerinin kapalı kalması gerektiğini söylemiştir [Önerme 1.6.].

**Tablo 7:** Altınoluk Belediyesinin Kapatılmasıyla İlgili Önermeler

Önermeler	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
2.1. Altınoluk beldesinin mahalleye dönüştürülmesiyle muhtarların önemi artmıştır.	30	10	88	29,3	76	25,3	64	21,4	42	14
2.2. Altınoluk beldesinin mahalleye dönüştürülmesi bize sorulmalıydı.	168	56	78	26	24	8	20	6,7	10	3,3
2.3. Belediyemizin kapatılmasıyla hizmetlerdeki söz hakkımız elimizden alınmıştır.	144	48	60	20	48	16	38	12,7	10	3,3
2.4. Belediyemizin mahalleye dönüştürülmesi Altınoluk'un değerini düşürmüştür.	162	54	80	26,7	30	10	18	6	10	3,3
2.5. Belediyemiz açık kalsaydı, Edremit Belediyesi ve Balıkesir Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan hizmetleri tek başına yerine getirebilirdi.	136	45,4	78	26	8	2,6	48	16	30	10
2.6. Altınoluk'ta bir belediye bulunmamasına rağmen Edremit ve Balıkesir Belediyelerine ulaşarak sorunlarımı çözebilmekteyim.	28	9,3	36	12	72	24	130	43,4	34	11,3
2.7. Altınoluk beldesinin Edremit'e bağlı bir mahalle olması daha iyi hizmet almamızı sağlamıştır.	10	3,4	36	12	12	4	144	48	98	32,6

Tablo 7'de Altınoluk belediyesinin kapatılmasıyla ilgili önermelere yer verilmiştir. Altınoluk'ta belediyenin kapatılmasından sonra muhtarların öneminin arttığını düşünenlerin oranı yaklaşık %40'dır [Önerme 2.1.]. Katılımcıların %82'si belediyenin kapatılmasının kendilerine sorulması gerektiğini belirtmiştir [Önerme 2.2.]. Yeni sistemde Altınoluk belediyesinin kapatılmasıyla ilgili olarak, katılımcıların %68'i hizmetlerdeki söz haklarının ellerinden alındığını düşünmektedir [Önerme 2.3.]. Ayrıca belediyenin kapatılmasıyla, Altınoluk'un değerini kaybettiğini düşünenlerin oranı %80,7'dir [Önerme 2.4.]. Bunun yanında, Altınoluk belde belediyesi açık kalsaydı, Edremit ve Balıkesir belediyeleri tarafından yapılan hizmetleri tek başına yapabileceğine inanların oranı %71,4'tür [Önerme 2.5.]. Katılımcıların sadece %21,3'ü sorunlarını Edremit ve Balıkesir belediyelerine ulaşarak çözdüklerini belirtmişlerdir [Önerme 2.6.]. Altınoluk'un Edremit'e bağlı bir mahalle olması sonucunda, daha iyi hizmet aldığını düşünenlerin oranı da %15,4'dür [Önerme 2.7.].

**Tablo 8:** Altınoluk Belediyesinin Kapatılması Sonrası Hizmet Kaybına Yönelik Önermeler

Önermeler	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
3.1. Belediyemizin kapatılmasıyla aldığımız temiz su hizmetinde sorun oluşmuştur.	54	18	82	27,4	42	14	78	26	44	14,6
3.2. Belediyemizin kapatılmasıyla aldığımız kanalizasyon hizmetinde sorun oluşmuştur.	62	20,7	82	27,3	24	8	66	22	66	22
3.3. Belediyemizin kapatılmasıyla çöplerimizin toplanması hizmetinde sorun oluşmuştur.	54	18	84	28	30	10	78	26	54	18
3.4. Belediyemizin kapatılmasıyla aldığımız ulaşım hizmetinde sorun oluşmuştur.	16	5,3	48	16	66	22	140	46,7	30	10
3.5. Belediyemizin kapatılmasıyla aldığımız itfaiye hizmetinde sorun oluşmuştur.	16	5,3	42	14	126	42	80	26,7	36	12
3.6. Belediyemizin kapatılmasıyla zabıta hizmetinde sorun oluşmuştur.	52	17,3	86	28,7	96	32	30	10	36	12
3.7. Belediyemizin kapatılmasıyla Altınoluk'ta mevcut imar düzeni bozulmuştur.	68	22,7	74	24,7	72	24	62	20,6	24	8

Tablo 8’de, Altınoluk belediyesinin kapatılması sonrasında temel hizmetlerdeki kalitenin değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Araştırmaya katılanların %45,4’ü belediyenin kapatılmasından sonra aldıkları temiz su hizmetinde sorun oluştuğunu belirtmiştir [Önerme 3.1.]. Kanalizasyon hizmetinde katılımcıların %48’i sorun dile getirirken; çöp toplama hizmetlerinde bir aksama meydana geldiğini belirtenlerin oranı %46’dır [Önerme 3.2. ve 3.3.]. Ulaşım hizmetlerinde aksama olduğu önermesine %21,3 katılırken; katılmayanların oranı %56,7’dir [Önerme 3.4.]. İtfaiye hizmetinde bir sorun oluştuğuna katılanların oranı da azınlıkta kalmış, oran %19,3 olmuştur [Önerme 3.5.]. Zabıta hizmetlerinin bozulduğunu düşünenlerin oranı %46 olurken [Önerme 3.6.]; Altınoluk’ta mevcut imar düzeninin bozulduğunu düşünenlerin oranı da %47,4’dir [Önerme 3.7.]. Bu önermelerde belediyenin kapatılmasına bir tepki gösterildiği dikkat çekerken, hizmet kayıplarına ilişkin görüşlerin tüm önermelerde %50’nin altında kaldığı görülmektedir.

**Tablo 9:** Edremit ve Balıkesir Belediyelerine Yönelik Önermeler

Önermeler	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
4.1. Altınoluk'ta hangi alanların Edremit Belediyesi'nin sorumluluğunda olduğunu biliyorum.	50	16,6	106	35,4	72	24	48	16	24	8
4.2. Altınoluk'ta hangi alanların Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin sorumluluğunda olduğunu biliyorum.	58	19,3	110	36,7	72	24	48	16	12	4
4.3. Belediyemiz kapatılmasına rağmen Altınoluk'ta yazın artan nüfus yeterli seviyede hizmet alabilmektedir.	12	4	24	8	24	8	98	32,6	142	47,4
4.4. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin Altınoluk'a uzak oluşu hizmet almamızda sorun yaratmaktadır.	130	43,4	98	32,6	42	14	6	2	24	8
4.5. Edremit Belediyesi'nin Altınoluk'a uzak oluşu hizmet almamızda sorun yaratmaktadır.	92	30,7	130	43,3	42	14	18	6	18	6
4.6. Edremit Belediyesi'nin imkânları dâhilinde Altınoluk'a yeterli seviyede hizmet getirdiğini düşünüyorum.	18	6	60	20	30	10	122	40,7	70	23,3
4.7. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin imkânları dâhilinde Altınoluk'a yeterli seviyede hizmet getirdiğini düşünüyorum.	6	2	24	8	66	22	132	45,4	72	22,6
4.8. Altınoluk'a aynı anda Edremit Belediyesi'nin ve Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet vermesi daha kaliteli hizmet almamızı sağlamaktadır.	12	4	12	4	48	16	148	49,4	80	26,6
4.9. Edremit Belediyesi'nin ve Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin farklı partilerde olması Altınoluk'a verilen hizmetlerde sorun yaratmaktadır.	116	38,7	130	43,3	24	8	6	2	24	8
4. 10. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin tüm Balıkesir geneline hizmet götürmesi doğru bir uygulamadır.	30	10	24	8	12	4	124	41,4	110	36,6
4. 11. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin Edremit Belediyesi'nden daha fazla yetkiye ve kaynağa sahip olması doğru bir uygulamadır.	24	8	42	14	24	8	104	34,7	106	35,3

Tablo 9’da Edremit ve Balıkesir belediyelerine yönelik önermeler sorulmuştur. Edremit Belediyesi’nin ve Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin sorumluluk alanları katılımcılar tarafından %50’den fazla oranda bilinmektedir [Önerme 4.1. ve 4.2.]. Ankete cevap verenlerin %80’i yazın artan nüfusun yeterli seviyede hizmet alamadığını belirtmiştir [Önerme 4.3.]. Balıkesir ve Edremit belediyelerinin Altınoluk’a uzak oluşu katılımcılar açısından bir sorun olarak görülmüştür [Önerme 4.4. ve 4.5.]. Edremit ve Balıkesir belediyelerinin imkânlar doğrultusunda Altınoluk’a yeterli seviyede hizmet getirmedikleri dile getirilmiştir [Önerme 4.6. ve 4.7.]. Çalışmaya katılanların %76’sı aynı anda hem Edremit hem de Balıkesir belediyesinin hizmet vermesine rağmen, Altınoluk’ta yeterli bir çalışmanın gerçekleştirilmediğini belirtmektedir [Önerme 4.8.]. Edremit ve Balıkesir belediyelerinin farklı partilerde oluşu, katılımcılar açısından %82 oranında bir sorun olarak görülmektedir [Önerme 4.9.]. Ayrıca ankete cevap verenler, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin tüm Balıkesir’e hizmet götürmesini doğru bulmazken [Önerme 4.10.], ilçe belediyelerinden daha fazla yetki ve mali kaynağa sahip olmasını da doğru bulmadıklarını belirtmişlerdir [Önerme 4.11.].

**Tablo 10:** Katılım Boyutuna İlişkin Önermeler

Önermeler	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
5.1. Karşılaştığım sorunlarla ilgili, ilk olarak Edremit Belediyesi’ne ulaşmayı denerim.	46	15,3	176	58,7	30	10	42	14	6	2
5.2. Karşılaştığım sorunlarla ilgili, ilk olarak Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’ne ulaşmayı denerim.	10	3,3	38	12,7	30	10	156	52	66	22
5.3. Karşılaştığım sorunlarla ilgili olarak Edremit Belediyesi yetkililerine ulaşmak daha kolaydır.	58	19,3	152	50,7	24	8	42	14	24	8
5.4. Karşılaştığım sorunlarla ilgili olarak Balıkesir Büyükşehir Belediyesi yetkililerine ulaşmak daha kolaydır.	10	3,3	38	12,7	30	10	126	42	96	32
	Her Zaman		Sık Sık		Ara Sıra		Nadiren		Hiçbir Zaman	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
5.5. Altınoluk Belediyesi mevcutken meclis toplantılarına katılırdım.	4	1,4	2	0,6	6	2	54	18	234	78
5.6. Edremit Belediyesi meclis toplantılarına katılmaktayım.	0	0	0	0	6	2	18	6	276	92
5.7. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi meclis toplantılarına katılmaktayım.	0	0	0	0	0	0	6	2	294	98



Tablo 10’da katılım boyutuna ilişkin önermelere yer verilmiştir. Katılımcıların %74’ü karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak ilk Edremit Belediyesi’ne ulaşmayı denediğini belirtmiştir [Önerme 5.1.]. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nde ise bu oran %16’da kalmıştır [Önerme 5.2.]. Yetkililere ulaşmanın kolay olup olmadığı sorulduğunda da aynı oranlarda yanıtlar verilmiştir [Önerme 5.3. ve 5.4.]. Katılım konusunda; Altınoluk belediyesi açıkken meclis toplantılarına katılanların oranı %2’de kalırken [Önerme 5.5.]; günümüzde ise Edremit ve Balıkesir belediyelerinin meclis toplantılarına katılanların oranı %0’dır [Önerme 5.6. ve 5.7.].

Anket çalışmasına genel bir çerçeveden bakıldığında; Edremit ve Balıkesir belediyelerine yönelik önermelere büyük oranda çalışmaya katılanlar olumsuz görüş belirtmektedirler. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin, Altınoluk seçmenine göre karşıt partiden olmasına; Edremit belediyesinin ise Altınoluk halkının doğrudan tercih ettiği bir siyasi partiye mensup olmasına rağmen; Altınoluk halkının bu iki belediyeye de aynı oranda olumsuz görüş belirtmeleri dikkat çekmektedir. Bu çalışma göstermektedir ki; insanlar olabildiğince kendilerine yakın bir yerel yönetim biriminden hizmet almayı istemektedirler. Fakat kapatılan Altınoluk belde belediyesinin meclis toplantılarına katılım oranı sadece %2 olmasına rağmen, insanların hizmetlerdeki söz haklarının yeni sistemle birlikte ellerinden alındığını dile getirmeleri duygusal bir tepki olarak yorumlanabilir. Yeni büyükşehir uygulaması henüz yeni bir deneyim olduğundan ve ilgili belediyeler de bu sisteme henüz adapte olmaya çalıştıklarından dolayı, insanların farklı belediyelere ve yeni sisteme alışmaları zaman alacak gibi görünmektedir.

### **Yeni Büyükşehir Uygulamasının Hizmet Üretenler Tarafından Altınoluk Ölçeğinde Değerlendirilmesi**

Çalışmanın bu kısmında, yeni büyükşehir uygulamasına yönelik olarak Altınoluk’ta görev yapan muhtarların; ayrıca Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ve Edremit Belediyesi üst kademe yöneticilerinin değerlendirilmelerine yer verilmiştir. Yapılan görüşmeler neticesinde elde edilen beyanlar şu şekildedir;

Altınoluk’ta görevli bir muhtar; “Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin ekonomik gücünden dolayı altyapıda, özellikle su ve kanalizasyon konusunda önemli yatırımları olmuştur. Edremit ve Balıkesir belediyeleri arasında görev bölgelerinin paylaşımında sorunlar meydana gelmesinden dolayı, zaman zaman işlerde aksamalar yaşanabilmektedir. Bir anda kapatılan belde belediyelerinin (Altınoluk, Güre, Akçay, Zeytinli, Kadıköy) birikmiş sorunlarının Edremit Belediyesi’nin üzerine kalması, önemli bir yoğunluk oluşturmuştur. Ayrıca belediyelerin Altınoluk’a uzak oluşlarından dolayı, bazen verilen hizmetlerde ve bunların denetlenmesinde sorunlar meydana gelebilmektedir. Bu konuyla ilgili olarak Altınoluk’ta 48 bin imza toplayarak belediyemizin açılması talebini İç İşleri Bakanlığı’na ilettik. Çünkü belediyemiz geri açılırsa, daha kaliteli bir şekilde ve bize yakın bir noktadan hizmet alacağımızı düşünmekteyiz.”

Altınoluk’ta görevli diğer muhtar; “Balıkesir ve Edremit Belediyelerinin Altınoluk’a uzak oluşu hizmetlerde sorun yaratabilmektedir. Gerekli hizmetler bazen zamanında ulaşamazken, bu verilen

hizmetlerin denetlenmesinde de sorunlar yaşanabilmektedir. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin ve Edremit Belediyesi'nin farklı partilerden oluşu hizmetlerde uyumsuzluk yaratabilmektedir. Edremit Belediyesi'nde sorunlarımızla ilgili muhatap bulma sıkıntısı yaşarken, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nde bu sorunumuz çok daha üst seviyelere çıkmaktadır. Daha önceden var olan belde belediyesi statüsünün, Altınoluk için yeterli olduğunu ve yeniden açılmasının daha doğru olacağını düşünmekteyim.”

Altınoluk'ta görevli üçüncü muhtar; “Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin hükümetle aynı partiden oluşu, Altınoluk'ta daha iyi hizmet üretilmesini sağlamıştır. Zaten yerel yönetimlerde siyasi konum hizmet kapasitesini oldukça etkilemektedir. Sadece Edremit Belediyesi'ne bağlı kalmamamız, daha güçlü bir belediyeden de hizmet görmemiz Altınoluk için faydalı olmuştur. Fakat bu sistemde iki belediye arasında hizmet paylaşımında ve yetki alanlarının belirlenmesinde zaman zaman sorunlar olabiliyor. Belde belediyemizin kapatılmasıyla muhatap bulmada sorun yaşamaktayız. Bunun yanında Altınoluk'ta iki farklı belediyenin aynı anda çalışması rekabeti beraberinde getirmekte, böylece daha iyi yatırımlar alabilmekteyiz. Fakat bunlara rağmen, belde belediyemizin açılması gerekmektedir. Bu sistemde vatandaşlar sorunlarıyla ilgili olarak yetkililere ulaşmakta sıkıntı yaşamaktadırlar.”

Edremit Belediyesi Özel Kalem Müdürlüğü'nden üst düzey bir yetkili; “Yeni sistemde Edremit genelinde 20 köyün mahalleye dönüştürülmesi ve bunun yanında belediyenin hizmet sınırının 714km<sup>2</sup>'ye çıkmasıyla; hizmet götürülmesi gereken alan büyümüştür. Bunun sonucunda da iş yükünde ve işin yayıldığı alanda önemli bir artış yaşanmıştır. Hangi alanların Balıkesir Büyükşehir Belediyesi sorumluluğunda olduğu, hangi alanların Edremit Belediyesi tarafından idare edildiği konusunda vatandaşlar açısından bir belirsizlik bulunmaktadır. Bu kapsamda Balıkesir Büyükşehir Belediyesi sorumluluğunda olan hizmetlerle ilgili bile olsa, yerel belediye olarak bizi gördüklerinden dolayı vatandaşlar daha çok bize şikâyetle bulunmaktadırlar. Kırsal alanı geniş olan Balıkesir gibi illerde hizmetin ulaştırılması gereken mesafe uzadığından, buna bağlı sorunlar da yaşanabilmektedir. Fakat şunu söyleyebilirim ki, kapatılan beldeler bu sistemde eskisine göre daha iyi hizmet alabilmektedirler. Çünkü aynı anda hem Edremit hem de Balıkesir belediyeleri artık aynı yere hizmet götürmektedir.”

Edremit Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü'nden üst düzey bir yetkili; “Sorumluluk sahası açısından Balıkesir Büyükşehir Belediyesi istediği yerleri kendisi için alabildiğinden, bu konuyla ilgili sorunlar yaşanabilmektedir. Hizmet götürülmesi gereken alan artmasına rağmen, belde belediyelerinin kapatılmasıyla birlikte bu alanlara hizmet götüren kişi sayısında bir azalma olmuştur ve bu durum da önemli bir sıkıntı meydana getirmektedir. Zaman zaman büyükşehir belediyesi ile hizmet üretme konusunda programsal çatışmalar yaşanabilmektedir. Örneğin; Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi (BASKİ) kendi programına göre acil bir çalışma yaptığında, bozulan yolu biz düzeltmek durumunda kaldığımızdan dolayı, programlarımızın uyuşmadığı zamanlarda hizmetlerde aksama yaşanabilmektedir. Bu kapsamda 2017 Ağustos ayı ile 2018 yılları arasında BASKİ, Edremit Belediyesi sorumluluk alanlarında 600 kazı yaparken, kazı yaptığı yolların kaplamasının yapılması için bizden 480 tamirat istemiştir. Bu

da programasal uyumun ne kadar zor olduğuna bir örnektir. Tabi bu süreçlerde belediyeler aynı partilere mensup olsa, sorunlar ikili ilişkilerle daha rahat aşılabılır. Aksi halde bürokrasi önemli bir soruna dönüşebilmektedir. Ayrıca kırsal alanın fazlalığı önemli bir sorundur. Köylere hizmet götürülmesi konusunda ayrı bir tüzel kişiliğin il özel idaresi olarak bulunması daha faydalı olabilirdi. Fakat genel itibarıyla yeni büyükşehir uygulamasıyla kapatılan beldeler daha iyi ve üst düzey yatırımlar alabilmektedirler.”

Edremit Belediyesi Park ve Bahçeler Müdürlüğü'nden üst düzey bir yetkili; “Yeni geçilen bu büyükşehir sistemiyle kaynak israfının önüne geçilmiştir. Daha öncesinden her belde belediyesinde aynı birim (örneğin; fen işleri, temizlik işleri, park ve bahçeler) ayrı ayrı varken, şimdi her birimden tek bir tanesi Edremit Belediyesi'nde bulunmaktadır. Bunun yanında toplu halde alım yapılabilirdi için, artık tüm beldeler için aynı anda hizmet ve ürün alımı daha ucuza yapılabilmektedir. Fakat aynı işi eskisine göre daha az personelle yapmak bizler için sorun olabilmektedir. Ayrıca kırsal kesimde ve kentsel kesimde istihdam ettiğimiz personelin kapasitesinde bulunan farklılıklar bizler için sorunlar meydana getirebilmektedir. Fakat şunu rahatlıkla söyleyebilirim ki, yeni büyükşehir sistemiyle küçük beldelere daha fazla yatırım yapılabilmektedir.”

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nden bir danışman; “Özellikle itfaiye, zabıta ve ulaşım gibi hizmetlerin tek bir merkezde toplanması koordinasyon ve hizmet kalitesi bakımından daha iyi olmuştur. Yeni sistemde hizmet veren belediyelerin maddi gücünden dolayı beldeler daha iyi hizmet alabilmektedirler. Ayrıca sosyolojik ve kültürel olarak baktığımızda, yerelde merkezîyetçiliği getiren bu büyükşehir sisteminin toplumumuza daha çok uyduğunu söylemek mümkündür. Çünkü yerelde örgütlenme ve yerel sorunlara birlikte çözüm üretme anlayışı maalesef pek rastladığımız bir durum değildir. Uygulamaya geldiğimizde, her beldenin ihtiyacı farklı olduğundan dolayı hizmet götürülen alanların uzaklığı bazen hizmet hızında ve kalitesinde düşüş yaratabilmektedir. Fakat büyükşehir belediyelerinin yetkileri belli olduğu için, Edremit Belediyesi ile bir koordinasyon ve uyum sorunu yaşamamaktayız. Çünkü iki tarafın da yetkileri ve sorumluluk alanları bellidir. Ayrıca bu sistemde beldelerin eskisine göre daha kaliteli ve fazla hizmet aldıklarını söylemek de mümkündür.”

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Daire Başkanlığı'ndan üst düzey bir yetili; “Yeni büyükşehir sisteminde ulaşım konusu tüm şehir için Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) üzerinde toplandığından, tüm şehir geneline uygun bir ulaşım sistemi kurmak mümkün olmuştur. Böylece birbirine entegre bir ulaşım ağı şehrin her köşesinde tesis edilebilmiştir. Daha önceden her ilçede bir ulaşım şefliği bulunduğundan dolayı entegre sistemler kurulmasında zorluklar yaşanabilmekteydi. Ayrıca Edremit konusunda UKOME toplantıları kapsamında yerel ulaşım kooperatiflerini sürece dâhil ettiğimiz için, ilçe içerisinde dengeli bir alan paylaşımı da yapabildik. Bunun yanında, Altınoluk ve Ayvalık arasında deniz otobüsü seferleri başlattık. Bu da yeni büyükşehir sisteminin Altınoluk'a bir kazanımıdır.”

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Daire Başkanlığı’ndan üst düzey bir yetkili, “Yeni sistemle birlikte kırsal alanlar da bizim sorumluluğumuza geçince 14 bin kilometre karelik bir alana hizmet götürmeye başladık. Daha önce İl Özel İdaresi yolların yapımı için kırsal alanda 20 milyon liralık bir bütçe ile hizmet üretmeye çalışırken, bugün biz sadece yol yapımı için 200 milyon liralık bütçe ayırıyoruz. Ayrıca büyükşehir idaresinin teknik kapasitesi daha yüksek olduğu için, hizmet kalitesinde de bir artış meydana geliyor. Bunun yanında BASKİ önemli bir hizmet ortaya koymakta; daha önce belde belediyesi olan yerlerdeki su, kanalizasyon ve arıtma sistemlerini yenileme ve geliştirme sorumluluğunu yerine getirebilmektedir. Dolayısıyla bu sistemle özellikle kırsal alanlar daha yüksek bütçeli ve kaliteli hizmet alma imkânına kavuştular. Tabi kırsala hizmet götürmenin mesafeden doğan zorlukları da oluyor. Bu sorunu aşmak için belirli noktalara şantiyeler kurduk. Böylece daha yakın noktalardan hizmet üretebiliyoruz. Görev paylaşımı konusunda zaman zaman ilçe belediyeleri ile bir karmaşa yaşasak da süreç içerisinde bunları çözebiliyoruz. Sonuç olarak belde belediyeleri kapanan yerler, bu yeni sistemde çok daha kaliteli ve büyük ölçekte yatırımlar alabilmektedirler.”

Bütün bu yanıtlara genel anlamda bakıldığında, mahalle muhtarlarının söylemleri birbiri ile örtüşürken; Edremit Belediyesi ve Balıkesir Büyükşehir Belediyesi üst kademe yetkililerin söyledikleri de birbirleri ile örtüşmektedir. Dolayısıyla bu beyanların objektif ve tutarlı olduğu kanısına varılabilmektedir. Muhtarlar açısından buldukları makam kendilerine bir hizmet üretme yetkisi ve gücü vermediğinden, bunun yerine daha çok iletişim kanallarıyla sorunları ilgili makamlara iletmek gibi bir sözcülük görevini üstlendiklerinden dolayı; muhatap bulma konusunda sorun yaşadıkları görülmektedir. Bu kapsamda belde belediyelerinin kendilerine yakın olması ve muhatap bulabilme imkânlarını arttırması, tekrardan belde belediyelerinin açılmasını talep etmelerine sebep olmaktadır.

Görüşme yapılan Edremit ve Balıkesir belediye yetkilileri teknik alanda ve icracı birimler olarak çalıştıklarından dolayı, yeni büyükşehir uygulamasında sorumlulukları ve iş yükleri artmasına rağmen; yeni büyükşehir uygulamasının küçük yerleşim yerleri için kaynak sağlamada ve hizmetlerdeki ölçeği büyütmede faydalı olduğunu belirtmişlerdir. Daha net bir bakış açısıyla, sorumlulukları artsa da yeni sistemin küçük yerleşim yerleri için olumlu olduğunu belirtmişlerdir. İki taraf da hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyesi tarafından üretilen hizmetlerin küçük belediyeler tarafından yapılamayacağını; yapılsa da daha uzun bir süreçte ve daha çok mali kaynakla yapılacağını belirtmektedirler. Ayrıca görüşmelerde, yeni sistemle üretilen hizmetlerin teknik kalite bakımından daha üst düzeyde oldukları belirtilmiştir. Birbirine muhalif partiye mensup iki belediyeden birbiri ile örtüşen yorumların gelmesi, yeni büyükşehir sisteminde hizmet üretiminin partizanlık dışı bir konumda gerçekleştirilebileceğini göstermektedir.

### **Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ve Edremit Belediyesi Tarafından Altınoluk’a Yapılan Yatırımların Sahada Gözlemlenmesi**

Altınoluk; Balıkesir il sınırında yer almasından dolayı hem Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin hem de Edremit Belediyesi’nin hizmet götürdüğü en uzak ve en son yerleşim yeridir (Bkz. Harita 1). Balıkesir Büyükşehir Belediyesi; Altınoluk meydanında, ana arterlerde ve sahil şeridinde çalışmalarını

yaparken; Edremit Belediyesi de geri kalan kent kısımlarında çalışmalarını gerçekleştirmektedir. Bu hizmet ayrımının daha iyi bilinmesi amacıyla Edremit Belediyesi tarafından kent meydanına hizmet alanlarını gösterir tabelalar yerleştirmiştir (Bkz. Fotoğraf 1). Balıkesir Büyükşehir Belediyesi hizmet ürettiği 2014 – 2018 yılları arasında kendi sorumluluk alanlarında temizlik, zabıta işleri, park düzenlemeleri ve ulaşım seferleri yapmasının yanında; öne çıkan fiziksel projeleri ile sahil dolgu uygulaması (Bkz. Fotoğraf 2), arıtma tesisinin kapasitesinin artırılması (Bkz. Fotoğraf 3), plaj kenarlarına bank, duş ve büfe konulması uygulamalarını da gerçekleştirmiştir (Bkz. Fotoğraf 4).

**Harita 1:** Altınoluk'un Kent İçerisindeki Konumu



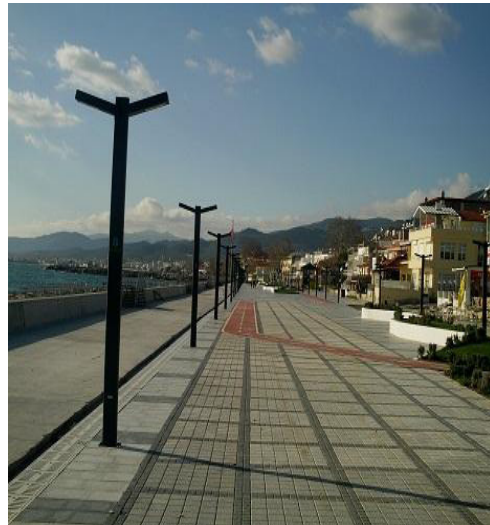
Kaynak: (www.google.com.tr/maps, 2018)

**Fotoğraf 1:** Sorumluluk Alanları (2018)



Kaynak: Yazarın Arşivi.

**Fotoğraf 2:** Sahil Dolgu Projesi (2018)



Kaynak: Yazarın Arşivi.

**Fotoğraf 3: Arıtma Tesisi (2018)**



**Kaynak:** (balikesir-baski.gov.tr, 19.09.2018)

**Fotoğraf 4: Plaj Kenarları (2018)**



**Kaynak:** Yazarın Arşivi.

Edremit Belediyesi de 2014 yılından itibaren hizmet verdiği süre içerisinde sorumluluk alanlarında çöp toplama, zabıta, temizlik ve diğer belediyeçilik işlerinin yanında; öne çıkan fiziksel projeleri ile Şahin Deresi çevresinin düzenlenmesi (Bkz. Fotoğraf 5), sayısı 10 adedi geçen yeni çocuk ve spor parklarının yapımı (Bkz. Fotoğraf 6), Antandros Parkı ile ikinci bir meydan inşa edilmesi (Bkz. Fotoğraf 7) ve yeni spor alanları imar edilmesi gibi (Bkz. Fotoğraf 8) nispeten daha küçük ölçekli, fakat daha geniş alanlarda projeler gerçekleştirmektedir.

**Fotoğraf 5: Şahin Deresi Çevresi (2018)**



**Kaynak:** Yazarın Arşivi.

**Fotoğraf 6: Çocuk ve Spor Parkları (2018)**



**Kaynak:** Yazarın Arşivi.

Fotoğraf 7: Antandros Parkı (2018)



Kaynak: Yazarın Arşivi.

Fotoğraf 8: Basketbol ve Voleybol Sahası (2018)



Kaynak: Yazarın Arşivi.

Fotoğraflardan görüldüğü üzere Altınoluk iki belediyeden oldukça çeşitli yatırımlar almaktadır. Doğal olarak ortaya konulan projelerde Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin uygulamaları daha büyük ölçekli ve maliyetli olarak üretilirken; Edremit Belediyesi'nin uygulamaları ise daha küçük ölçekli ve nispeten düşük maliyetli olarak üretilmektedir. Fakat iki belediye tarafından Altınoluk'un bütününe hizmet götürüldüğü dikkat çekmektedir. Bu hizmetlerin talep edilmesinde veya şikâyetlerin iletilmesinde yaşanan sorunları aşmak için, Edremit Belediyesi hem sosyal medya hesaplarından hem de kentin çeşitli yerlerindeki reklam panolarından ilgili belediyelerin sorumluluğunda olan hizmetleri halka anlatmaya çalışmaktadır (Bkz. Fotoğraf 9).

Fotoğraf 9: Edremit Belediyesi'nce Duyurulan Görev Paylaşımı

**EDREMIT BELEDİYESİ TARAFINDAN KAMUOYUNA DUYURULUR**

**5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. Maddesinde belirtilen Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyelerinin görev ve yetkilerinin bir kısmı aşağıda belirtilmiştir.**

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin görev yetki ve sorumluluğunda olan hizmetler	Edremit Belediyesi'nin görev yetki ve sorumluluğunda olan hizmetler
<ul style="list-style-type: none"> <li>SU ve KANALİZASYON HİZMETLERİ (BASKI)</li> <li>SU ve KANALİZASYON ÇALIŞMALARININ ARDINDAN KAZILAN YOLUN DOLGU VE ÜST KAPLAMASININ YAPILMASI</li> <li>KATI ATIK TESİSLERİ KURMAK, BERTARAF EDİLMESİ ve DEPOLANMASINI SAĞLAMAK</li> <li>ULAŞIM ve TOPLU TAŞIMA HİZMETLERİNİ SAĞLAMAK</li> <li>YOLCU ve YÜK TERMİNALLERİ YAPMAK</li> <li>HAYVAN BARINAĞI YAPIMI</li> <li>ÇEVRE ve ÇEVRE SAĞLIĞININ KORUNMASI</li> <li>KIRSAL MAHALLE ve BAĞLANTI YOLLARININ YAPIM, BAKIM ve ONARIMI</li> <li>İTFAİYE HİZMETLERİNİ YÖNETMEK</li> <li>ARAÇ PARK YERLERİNİ TESPİT ETMEK ve İŞLETMEK</li> <li>KAPALI ve AÇIK OTOPARKLAR YAPMAK</li> <li>MERKEZİ ISITMA SİSTEMLERİ KURMAK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KATI ATIKLARI TOPLAMAK ve AKTARMA İSTASYONUNA TAŞIMAK</li> <li>TRAFİKLE İLGİLİ KONULARI UKOME'YE AKTARMAK</li> <li>YAĞMUR SUYU DRENAJ HATTI YAPIMI ve TEMİZLİĞİ</li> <li>RİSK TAŞIYAN BİNALARI TAHLİYE ETMEK ve YIKMAK</li> <li>YETKİLİ OLDUĞU ALANLARDA ZABITA HİZMETLERİNİ YÜRÜTMEK</li> <li>KADIN ve ÇOCUKLAR İÇİN KONUK EVLERİ AÇMAK</li> <li>SOSYAL YARDIM HİZMETLERİNİ YERİNE GETİRMEK</li> <li>AŞEVI HİZMETİ SUNMAK</li> <li>MESLEKİ EĞİTİM ve BECERİ KURSLARI AÇMAK</li> <li>NİKAH İŞLEMLERİNİ YERİNE GETİRMEK</li> <li>KÜLTÜR SANAT TURİZM ve TANITIM YAPMAK</li> <li>SPOR, DİNLENME YERİ ve PARK YAPMAK</li> </ul>
SANTRAL: 0266 239 15 10 CAĞRI MERKEZİ: 444 40 10	SANTRAL: 0266 374 44 44

Kaynak: (twitter.com/edremitbelediye, 19.9.2018)

Tüm bu yatırımlar dikkate alındığında şu şekilde bir değerlendirme yapmak mümkündür: Altınoluk geçmişinde belde belediyesi ile gerçekleştiremediği yatırımları 6360 sayılı Kanunla geçilen yeni büyükşehir sisteminde alabilmektedir. Bu kapsamda uzun yıllardır kapasitesi arttırılamayan kanalizasyon sistemi, gerçekleştirilemeyen sahil dolgu projesi, inşa edilemeyen spor alanları ve çevresi düzenlenemeyen Şahin Deresi; yeni büyükşehir uygulaması ile farklı siyasi partiye mensup belediyelerin henüz ilk seçim dönemleri sona ermeden tamamlanmıştır. Dolayısıyla yeni büyükşehir sisteminin kırsal alanlarda, kapatılan belde ve köy yerleşimlerinde önemli yatırımların hayata geçirilmesine olanak sağladığı Altınoluk örneği üzerinden söylenebilir.

## **Sonuç**

Yeni büyükşehir uygulaması ile maddi ve beşeri yönden imkânları kısıtlı olan küçük belediyelerin kapatılmasıyla, bu yerlerde mağduriyet derecesinde önemli hizmet kayıplarının meydana gelmediği Altınoluk örneği üzerinden görülebilmektedir. Bu düzenlemeden önce gerçekleştirilemeyen hizmetlerin, yeni büyükşehir sistemiyle hayata geçirilebildiği de Altınoluk örneği üzerinden görülebilmektedir. Bu kapsamda küçük yerleşim yerlerinin daha büyük ölçekte ve kalitede hizmet almalarının yeni geçilen sistemle sağlanabildiği söylenebilir. Önceden küçük belediyelerin uzun bir süreçte ve fazlaca kaynak harcayarak yaptıkları çalışmalar, yeni sistemle çok daha kısa bir sürede ve daha az maliyetle yapılabilmektedir.

Yeni büyükşehir sisteminin önemli getirilerinden birisi de hizmette rekabet kavramını ortaya koymasıdır. Aynı alanda hizmet üreten farklı belediyelerin oy kazanmak amacıyla bir yarışa girmeleri kaçınılmaz hale gelmektedir. Özellikle farklı siyasi partilere mensup belediyeler arasında bu rekabet olgusu daha da gelişmektedir. Bu kapsamda kamu idaresinin, özel sektörün bazı özelliklerini alması toplum açısından faydalı olmaktadır. Bu özelliklerden birisi olan rekabet kavramı halkın daha çok ve daha kaliteli hizmet almasında önemli bir faktör olarak görülebilir. Ayrıca rekabet ortamı yeni fikirlerin ortaya konulmasına da olanak sağlayabilir.

Yeni büyükşehir uygulamasında bir eksiklik olarak ön plana çıkan ve üzerinde çalışılması gereken en önemli konu katılımcılık olgusudur. Katılımcılık mekanizmasını etkin bir şekilde işletemeyen kurumların halkın taleplerini doğru bir şekilde ve zamanında karşılamaları mümkün değildir. Ayrıca halk her zaman kendisine daha yakın olan kurumdan hizmet almayı tercih etmektedir. Dolayısıyla kapatılan belediyeler konusu halkın bir tepkisini çekmektedir. Özellikle belde ve köy gibi küçük nüfuslu yerlerde ikili ilişkilere bağlı olarak işleyen sorun çözme yöntemi, bu kurumların kapatılmasıyla ortadan kalkmıştır. Daha uzak bir belediyeden hizmet almak, halk açısından daha kurumsal ilişkiler ortaya çıkartmakta ve yeni iletişim kanallarının kullanımını zorunlu hale getirmektedir. Bundan dolayı halkın bu yeni sisteme alışması için daha fazla zamana ihtiyaç vardır. Bunun için belediyelerin de sadece hizmet üretmeye odaklanmakla yetinmemeleri; aynı zamanda halkla olan ilişkilerini geliştirmeleri gerekmektedir. Aksi halde insanlar kendilerinin yok sayıldıklarını dile getirmeye devam edeceklerdir. Dolayısıyla Türk yerel yönetim sisteminde,



halihazırda düşük seviyede olan katılımcılığın geliştirilmesi yönünde çalışmalar ortaya konulması gerekmektedir.

Sonuç olarak tüm bu eleştiriler, olumlu yanlar ve üzerinde çalışılması gereken eksiklikler göz önüne alındığında; yeni büyükşehir uygulamasının Türk yerel yönetim sisteminde önemli bir değişim yarattığı ortadadır. Bu uygulamayı ortaya koyan merkezi yönetimin, çalışmalarla ilgili gerekçelerini konunun diğer taraflarına daha net bir şekilde açıklaması faydalı olabilecektir. Özellikle belediyeleri ve köy idareleri kapatılan insanlara gerekçeler daha net anlatılmalıdır. Bu sistemle birlikte öncesinden yeterli mali ve beşeri kaynağa sahip olmayan kırsal alanların, daha kaliteli ve büyük ölçekli hizmet alması mümkün hale gelmiştir. Henüz yeni tecrübe edilen yeni büyükşehir sisteminin zaman içerisinde geliştirilmesi ve aksayan yanlarının düzeltilmesi mümkündür. Bu sebeple, özellikle yerelde katılımcılığın güçlendirilmesiyle birlikte; bu sistemin yerel hizmetlerdeki kaliteyi, etkinliği ve verimliliği gelecekte daha çok arttıracığı varsayılabilir.

### Kaynakça

- Akcagündüz, E. (2010) “Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 2(2): 29-35.
- Akıllı, H. (2010) “Türkiye’deki Yerel Yönetim Sistemindeki Dönüşümün Sayısal Sonuçları: Antalya Örneği”, *Türk İdare Dergisi*, (469): 20-30.
- Arıkboğa, E. (2012) “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (2): 1-32.
- Bozlağan, R. (2005) *Liderlik Yaklaşımları ve Belediyeler*, İstanbul: Hayat Yayınları. Çetin, T. (2005) “Çevresel Dışsallıklar ve İçselleştirme Yöntemleri”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(3): 143-166.
- Erat, V. (2016) “Mahalli İdare Birimi Olarak Köyler ve 6360 Sayılı Yasanın Etkileri”, *BEU Akademik İzdüşüm*, 1(1): 87-98.
- Erbay, Y. (2017) “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Geleceğini Şekillendiren 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Yasası”, *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar*, 2: 127-138.
- Eryılmaz, B. (2013) *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Güler, M ve Zengin, G. (2017) “Gider ve Hizmet Bölüşümü Açısından Yeni Büyükşehir Belediye Sisteminin Tekirdağ Üzerinden Analizi”, *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar*, 2: 86-102.
- Güngör, S. (2012) “Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetimin Görev Paylaşımı”, *Akademik Bakış Dergisi*, (32): 1-12.
- Karasar, N. (2012) *Bilimsel Araştırma Yöntemi*, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Kaya, M. F. (2013) “Sürdürülebilir Kalkınmaya Yönelik Tutum Ölçeği Geliştirme Çalışması”, *Marmara Coğrafya Dergisi*, (28): 175-193.
- Nemec, J., Matejova, L. ve Soukpova, J. (2016). “Small Is Beautiful – The Pros and Cons of Territorial Fragmentation Regarding teh Example of the Czech Republic”, *Comperative Studies and Regionally – Focused Cases Examining Local Governments*, CO: Sadioğlu, U. ve Dede, K.
- Oktay, T. (2011) *Osmanlı’da büyükşehir belediye yönetimi: İstanbul Şehremaneti*. İstanbul: Yeditepe.
- Oktay, T. (2016) “Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri”, *Strategic Public Management Journal*, 2(4): 49-71.

- Ökmen, M., Parlak, B. (2013) *Kuram ve uygulamada yerel yönetimler: kavramlar, yaklaşımlar, yapılar ve mevzuat*, Ankara: Orion.
- Özaslan, R. K., Akıllı, H. ve Özaslan, K. (2014) “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi'nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimleri Dergisi*, 36(2): 215-235.
- Özçelik, Y. (2014) “Yerel Yönetimler Reformu ve Ölçeklendirme Sorunu”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (19): 1126-1141.
- Sağbaş, İ. (2003). “Türkiye’de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri”, *Maliye Dergisi*, (143): 1-14.
- Taşdemir, M. ve Taşdemir, F. (2016) “Öğretmen Adaylarının Bilimsel Araştırma Kavramına Yükladıkları Metaforlar”, *Ahi Evran Üniversitesi Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi*, 17(1): 419-438.
- Toprak, Z. (1993) “Altıncı Daire-i Belediye”. *Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi*, (1): 220- 223. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kabul Tarihi: 18.10.1982, Resmi Gazete, Tarih: 9.11.1982, Sayı: 17863, md.123, 126, 127. Erişim Adresi: [https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)
- Zengin, O. (2014) “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, (2): 93-116. 1580 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 3.4.1930, Resmi Gazete, Sayı: 1471, Tarih: 14.4.1930. Erişim Adresi: <http://www.yds.gov.tr/dosyalar/132.697.8039-1580.pdf>
- 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 27.6.1984, Resmi Gazete, Sayı: 18453, Tarih: 9.7.1984. Erişim Adresi: [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf)
- 3306 sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 5.6.1986, Resmi Gazete, Sayı: 19139, Tarih: 19.6.1986. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3306.pdf>
- 3391 sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 18.6.1987, Resmi Gazete, Sayı: 19500, Tarih: 27.6.1987. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3391.pdf>
- 3398 sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 20.6.1987, Resmi Gazete, Sayı: 19500, Tarih: 27.6.1987. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3398.pdf>
- 3399 sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 20.6.1987, Resmi Gazete, Sayı: 19500, Tarih: 27.6.1987. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3399.pdf>
- 3508 sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 7.12.1988, Resmi Gazete, Sayı: 20019, Tarih: 14.12.1988. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3508.pdf>
- 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Kabul Tarihi: 2.7.1993, Resmi Gazete, Sayı: 3911, Tarih: 9.9.1993. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.504.pdf>
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kabul tarihi: 10.7.2004, Resmi Gazete, Sayı: 25531, Tarih: 23.7.2004, Geçici Madde 2. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 3.7.2005, Resmi Gazete, Sayı: 25874, Tarih: 13.7.2005. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 6.3.2008, Resmi Gazete, Sayı: 26824, Tarih: 22.3.2008. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf>

593 sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname, Kabul Tarihi: 14.1.2000, Resmi Gazete, Sayı: 23985, Tarih: 6.3.2000. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.593.pdf>

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 12.11.2012, Resmi Gazete, Sayı: 28489, Tarih: 6.12.2012. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>

<http://secim.iha.com.tr/>. (18.9.2018)

<http://www.edremit.bel.tr/index.php/2016/07/06/muhtarlarimiz/>. (18.9.2018)

<http://www.edremit.bel.tr/index.php/2016/07/22/nufus/>. (18.9.2018)

<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>. (16.9.2018)

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>. (16.9.2018)

## Dağıtımdan Tanınmaya Toplumsal Adaletin Anlamı\*

### The Sense of Social Justice from Redistribution to Recognition

Alihan GÖK\*\*

#### Öz

Modern koşullar altında biçimlenen toplumsal adalet toplumsal kaynakların dağıtımını, normatif ilkelere dayanan ideal bir kurumsal ve siyasi yapı içinde ele alır. Böyle bir yapıda devletin rolü mevcut eşitsizlikleri, dağıtımcı bir adalet anlayışı çerçevesinde düzenlemektir. John Rawls'un liberal eşitlikçi bir perspektiften ortaya koyduğu kuramı, bu çağdaş adalet anlayışının en olgun ifadesi sayılır. Öte yandan modern toplumsal koşulların sadece kaynakların dağıtımını üzerinde değil, tüm topluma yayılan özneler-arası ilişkiler üzerinde de önemli etkileri vardır. Axel Honneth'in toplumsal patolojiler olarak adlandırdığı bu olumsuz etkiler, toplumsal adaletin sınırlarının dağıtımdan daha öteye, tanınma mücadelelerine doğru genişletilmesi gerektiğini işaret eder. Adaletin kapsamını sorgulamamıza izin veren bu yaklaşım, onu yalnızca kuramsal bir tartışmanın konusu olarak değil, adaletsizlik deneyimlerinden yola çıkarak sürekli yeniden tanımlanan bir kavram olarak ele alır. Çağdaş toplumsal hareketler nezdinde tanınma mücadeleleri olarak karşımıza çıkan ahlaki taleplerin toplumsal adaletin geleneksel çerçevesini zorlaması, adil bir toplum fikrinin, sınırlı dağıtımcı perspektifin ötesinde aranması gerektiğini gösterir. Tanınma taleplerinin ötesinde ortak bir "toplumsal adalet mücadelesi" oluşturmak ise ancak tekil adaletsizlik deneyimleri arasında pratikte olduğu gibi kuramsal düzlemde de bağ kurabilmekle mümkündür.

**Anahtar Kelimeler:** Toplumsal adalet, tanınma, toplumsal patolojiler, adaletsizlik deneyimi, John Rawls, Axel Honneth.

#### Abstract

Social justice, shaped under modern conditions, treats the redistribution of social resources in an ideal institutional and political structure based on normative principles. The role of the state in such a structure is to organize the existing inequalities within the framework of a distributive conception of justice. John Rawls' theory, based on a liberal egalitarian perspective, is considered to be the most mature statement of this contemporary conception of justice. Modern social conditions, on the other hand, have important implications not only on the redistribution of resources but also on the intersubjective

\* Bu çalışma Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset ve Sosyal Bilimler Doktora Programı bünyesinde Prof. Dr. Deniz Vardar'ın danışmanlığında hazırlanan "Dağıtım ve Tanınma Bağlamında Toplumsal Adalet" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

\*\* Ar. Gör. Alihan Gök, Marmara Üniversitesi Siyaset Bilim ve Kamu Yönetimi (Fransızca) Bölümü, alihan.gok@marmara.edu.tr, Orcid: 0000-0001-9148-3017

relations that are spread throughout the society. These adverse effects, which Axel Honneth calls social pathologies, indicate that the boundaries of social justice must be extended beyond the redistribution to the recognition struggles. This approach, which allows us to question the extent of justice, treats it as a concept that is constantly redefined, not only as a matter of a theoretical debate, but also as a result of the experiences of injustice. The fact that the ethical demands arising as recognition struggles in contemporary social movements are pushing the traditional framework of social justice shows that the idea of a fair society must be sought beyond the limited distributive perspective. It is possible to constitute a common “social justice struggle” beyond the struggles for recognition, only through the connection between singular experiences of injustice in practice as well as in theory.

**Keywords:** Social justice, recognition, social pathologies, experience of injustice, John Rawls, Axel Honneth.

## Giriş

Modern anlamıyla sosyal bilimlerin kavramsal dağarcığına geç on dokuzuncu yüzyılda giren toplumsal adaletin günümüze gelinceye kadar değişen, dönüşen bir anlamı olmuştur. Batı toplumlarında moderniteyle birlikte değişen üretim ve bölüşüm biçimlerini kapsayan toplumsal ilişkiler düzleminde modern ifadesini bulmuş ve bu bağlamda kapitalist toplumların bünyesinde eleştirel ve dönüştürücü fikirlere yön vermiştir. Diğer taraftan kavramın tarihine baktığımızda, çelişkili bir biçimde, kapitalist toplumlarda mevcut üretim ve bölüşüm ilişkilerinin temel yapısını sorgulamayan, hatta meşrulaştıran ve statükoyu korumaya yönelik siyasi hedeflere uygun anlamları da bünyesinde taşıdığını görürüz. Bu, sosyal bilimlerde nezdinde kuramsal bir çabayı gerektirmesinin ötesinde toplumsal adaleti tanımlamanın her zaman bir mücadele konusu olduğunu gösterir.

Toplumsal kaynakların hakkaniyetli bir biçimde dağıtımına odaklanan bir kuram olarak John Rawls (Rawls, 2017) tarafından yeniden formüle edilmesiyle çağdaş siyaset felsefesinde merkezi bir konum alan toplumsal adalet, 1970’lerden itibaren, kuramsal tartışmaların ötesinde sosyal demokrasi ve refah devletinin hedefleriyle örtüşen bir siyasi söylemin dayaklarından biri haline gelmiştir. Ne var ki sosyal devlet anlayışının, refah devletlerinin krizleriyle birlikte gücünü kaybetmeye başlamasıyla, toplumsal adaleti toplumsal kaynakların hakkaniyetli bir biçimde dağıtılması biçiminde tanımlayan yaklaşımlar sert eleştirilere maruz kalmıştır. Piyasanın toplumsal adalet konusunda en doğrusunu bildiğini savunan neoliberal görüşlerin etkisinde bir hak sahipliği (*entitlement*) konusu bile olmaktan çıkarılmaya çalışılan toplumsal adalet, bu süreçte mülk edinme ve mübadele biçimleriyle ilişkilendirilmiştir (Nozick, 2015). Ancak özellikle 80’li ve 90’lı yıllar boyunca savunulan bu görüşlerin etkinliği toplumsal adaletin anlamını şekillendiren düşünsel ve pratik edimler içinde tek belirleyici faktör olmamıştır. Yükselen toplumsal hareketlerle birlikte o zamana dek kaynak odaklı anlamıyla kavranan toplumsal adalet, etnik kimlik hareketlerinden LGBTİ’ye çevre savunucularından anti-kapitalizmin türlü biçimlerini savunanlara, toplumsal değişim ve dönüşüme dair özelemlerinin yanı sıra aidiyetlerinin tanınmasını talep eden kişi ve grupların mücadelelerini içeren bir dizi toplumsal ve siyasi etkinlikte yeni bir anlam kazanmıştır.

Toplumsal adalet kuramsal alanda uzun süre Rawls'un birincil toplumsal kaynaklar olarak gördüğü gelir, fırsatlar ve servet gibi maddi kaynakların toplumda bölüştürülmesi olarak sınırlı bir biçimde ele alınmıştır. Yeni faydacılar, liberal eşitlikçiler ve hatta analitik Marksistler toplumsal adaleti bu modern çerçeveye sadık kalacak biçimde düşünmeye devam etmişlerdir. Ne var ki dağıtım odaklı bu bakış açısı güncel talep ve mücadelelerin adaletle ilişkilendirilmesine uygun değildir. Tanınma kuramları bu ihtiyaca yanıt vermek üzere kimliklerin tanınma mücadelesini ön plana çıkarırken bu mücadelelerin toplumsal değişim ve dönüşüm süreçlerinde oynadığı rolün altını çizer ve adaletin buna uygun bir biçimde nasıl ifade edilmesi gerektiği üzerine eğilir. Dağıtılması gereken maddi kaynaklardan ibaret, adil bir toplumun nasıl olması gerektiğine odaklanan prosedüral bir adalet anlayışının aksine, sağlıklı bir özneler-arasılığın koşullarını sorgulayan bu kuramsal çabalar, çağdaş siyaset felsefesinde önemli bir eksen değişimine işaret eder.

Axel Honneth'in çalışmaları bu çerçevede, Rawls'un başını çektiği liberal adalet kuramlarının güçlü bir eleştirisini sunar ve cinsiyet, etnisite, ırk, din ve buna benzer aidiyetlerin kamusal olarak tanınmasının, kimliklerin oluşması sürecinde bireylerin ve grupların toplumsal şanslarını etkileyen önemli bir faktör olarak kabul edilmesi gerektiğini ileri sürer. Kültürel kimliklerin ve farklılıkların tanınmamasını bir toplumsal adalet sorunu olarak çağdaş siyaset felsefesinin gündemine taşıyan bu yaklaşım, bireylerin ve farklı toplumsal grupların toplumda eşit saygı ve tanınmayı hak ettikleri düşüncesine dayanır ve kuramın, öncelikle bu tanınmayı engelleyen toplumsal faktörlerin analizine odaklanması gerektiğinin altını çizer. Honneth'in bu iddiası, modern toplumsal adaletin dayandığı sözleşmecî gelenekle ve onu miras alan yaklaşımlarla yüzleşmeyi gerektirir. Bu nedenle tanınma kuramları toplumsal adaletle farklı bir yöntem ve perspektiften yaklaşarak, adil bir toplumun kurumlarının yaslanması gerektiği düşünülen normatif adalet ilkelerinin belirlenmesine öncelik vermez. Bunun yerine ilkin özerk, sağlıklı ve iyi bir yaşamın koşullarını baltalayan adaletsizliklerin tanımlanması, onların bireyler ve toplum üzerindeki olumsuz etkilerinin tanısının yapılması ve onları üreten toplumsal mekanizmaların eleştirel bir yöntemle açığa çıkarılması gerektiğini savunur.

Toplumsal adaletin toplumsal değişim süreçlerinde nasıl ve neden farklı anlamlar kazandığına odaklanan bu çalışma, kavramın dağıtımdan tanınmaya doğru işte bu değişen anlamını tartışmak için kaleme alınmıştır. Dolayısıyla temel sorunsalı, liberal eşitlikçiliğin dayandığı dağıtım odaklı bir anlayış ile tanınma etiğinden beslenen bir toplum felsefesinin, günümüz toplumlarının ihtiyaçlarına cevap veren bir adalet anlayışını geliştirmeyi ne ölçüde başarabildiğidir. Bu bağlamda öncelikle, modern bir kavram olarak toplumsal adaletin hangi anlamları barındırdığından başlanarak çağdaş tartışmalarda fark ettiğimiz dağıtım ve tanınma eksenleri arasındaki gerilimin toplumsal adaletin çağdaş bir savunusunda neden olduğu çatlaklara işaret edilecektir. Ardından ideal bir adalet kuramının sağlam, tutarlı ve statükocu olamayan bir toplumsal adalet anlayışının bu gerilimi aşması gerektiği savunulacaktır. Bunun için Honneth'in Hegel'den alarak günümüze taşıdığı tanınmaya dair yeni bir perspektif getiren Jean-Philippe Deranty ve Emmanuel Renault gibi düşünürlerin sağladığı düşünsel araçlar irdelenecek ve "toplumsal adalet mücadelesi" kavramı önerilerek bunun toplumsal adaletle ilişkin dağıtım ve tanınma gerilimini aşabilme yolunda sağlayabileceği eleştirel potansiyel değerlendirilecektir.

## Modern Bir Kavram Olarak Toplumsal Adalet

Adalet olgusu ve kavramının insanlık tarihi kadar eski olduğu düşünülse de kavrama karşılık gelen olgular belirli toplumsal koşullar altında kendine özgü biçimlerde ortaya çıkmıştır. Adaletin “toplumsal adalet” olarak belirmesi sıklıkla onun moderniteye özgü biçimi olarak kabul edilir. Samuel Fleischacker, “Çok yakın zamana değin insanlar, adalete herkesin ihtiyacını karşılayacak şekilde kaynakların bölüştürülmesi için gerekli bir şey olarak bakmak şöyle dursun, kendi toplumları içinde kaynak bölüştürmenin temel yapısını bir adalet konusu olarak bile görmemişlerdir” (Fleischacker, 2013, s. 12) derken moderniteye özgü olan adalet kavrayışının özgüllüğünü işaret etmektedir.

Toplumsal adaleti modern bir kavram olarak ele almak, siyaset felsefesinin 2000 yıldır yanıt aradığı soruların aynı olduğunu ileri süren devamlılık tezine karşıt bir tutumu ifade eder. Öte yandan modernite tezi ise kendi içinde modernitede neyin yeni olduğu konusunda tartışmalıdır. Örneğin Fleischacker toplumsal adaleti, sanki zamanı geldiğinde ve düşünülebilir-kavranabilir olduğunda filozoflarca atılmış bir kavram olarak değerlendirir. Bu ortaya çıkış için ise sanayi devrimi, aydınlanma ve liberalizmin doğuşuyla ilişkilendirilen bir süreci beklemek gerektiği savunulur. Bu süreçte toplumun üyeleri, ihtiyaçları devleti ilgilendiren, diğerleriyle eşit hak ve ödevlere sahip bireyler olarak görülmeye başlamıştır. Düşünsel düzlemdeki bu yeniliğe düzenleyici olarak yeterli teknik kapasiteye sahip örgütlülük olarak ulus-devletin oluşması eklenir (Jackson, 2005). Böylece modern dağıtımcı adalet öznesi olan devlet ve nesnesi olan ulus üzerinden tanımlanmış olur. Fleischacker bu çerçevede kaynakların dağıtımını adaletle ilişkilendiren bir düşüncenin ortaya çıkmasının ve bu konudaki düzenlemelerin devletten talep edilmesinin moderniteye özgü yeni unsurlar olduğunu ileri sürer (Fleischacker, 2013, s. 15). Yazarın bu özgüllüğü gözlemlediği yer ise düşünürlerin görüşleridir. Fleischacker’a göre Smith, Rousseau ve Kant gibi düşünürler modern adalet fikrinin öncüleri kabul edilse de bu fikir, ancak John Rawls’ta olgunlaşmıştır. Bu yaklaşım, “dağıtım olarak adalet” fikrinin kendisinden önceki adalet anlayışlarından farkını ortaya koyması anlamında önemli olsa da adaletin değişen anlamlarının izini sadece düşünürler üzerinden aramakla yöntemsiz açıdan adaletin birçok boyutunu göz ardı eder. Modern dağıtımcı adaleti kendisinden önceki adalet anlayışlardan ayırma çabası, bunun öncelikle hangi düşünürde belirlediğine karar vermekten çok toplumsal olarak kavranışındaki değişimlerle ve bu değişimlere yön veren değişen toplumsal ilişkilerin incelenmesiyle ilgili olmalıdır. Bu arayış bizi toplumsal adaleti bir ilişki biçimi olarak ele almaya götürmektedir.

Böyle bir perspektif, adaleti “düşünen babaların” eserlerinde değil, o eserlerde açığa çıkan düşüncelerin hangi toplumsal koşullar altında yazıldığına, hangi değişime ve arayışa bir yanıt olarak geliştirildiğine odaklanmayı gerektirir. Adalet, tarih boyunca adil olan ve olmayan, adaletin kapsamına giren ve girmeyenin gerilimini barındırmıştır. Adalet söyleminin değişen toplumsal koşullar altında yeniden şekillendirilişi aslında adaletsizlik olarak deneyimlenen olgulardaki değişimlerle birlikte gelir. Modern adalet söyleminin ortaya çıkışındaki gerilimlerden biri yoksulluğun kapitalizm koşulları altında aldığı biçim ve modern siyasal iktidarların buna verdiği karşılıklarda kendini gösterir. Yoksulluğun modern “düzenlenişi”ne eşlik eden düşüncelerden

en önemlisi ise faydacılık olmuştur. John Rawls'un kuramını temellendiren liberal eşitlikçiliğin anlaşılması ve sınırlarının sorgulanabilmesi için modern adalet anlayışını şekillendiren söz konusu gerilime tarihsel bir perspektifle ele almak yerinde olacaktır.

### **Yoksulluğun Yönetilmesi ve Faydacılık**

Modern piyasa, emek, para ve toprağın metaya dönüşmesi için bir aracılık işlevi üstlenir. “Kendi başının çaresine bakabilme özgürlüğü” olan modern birey, piyasa koşullarında, toplumsal yüz yüze ilişkilerden koparak hukuk, para, devlet gibi gelişmiş biçimler içinde kodlanmaya, varlık bulmaya ve anonim ilişkiler içinde yaşam sürmeye başlamıştır (Ercan, 2000, s. 31-32). Çalışan ve üreten bir varlık olarak modern insanın eskisinden çok daha hızlı dönen piyasanın çarklarına yetişmesi ise daha fazla disipline edilmiş uysal bir insan (*homo docilis*) olarak daha verimli bir üretim sürecinin parçası olmasına bağlıdır. Uzmanlaşma, işbölümü ve güçlü bir bürokrasiye ihtiyaç duyulan bu süreçte kişisellikten arındırılmış toplumsal ilişkiler ön plana çıkar. Bireylerin fizyolojik ve psikolojik kırılabilirliğinin modern üretim sürecini sekteye uğratmaması ise emek piyasasının özgürleşmesinin yanı sıra “düzene sokulması”yla mümkün olur. Adalet de buna göre yeniden düzenlenir. On dokuzuncu yüzyıla doğru gelindiğinde piyasaya göre düzenlenen toplumsal ilişkiler “azap çektirme”nin sergilenmesine uygun değildir ve bunun için daha farklı yöntemler geliştirilir (Foucault, 1992, s. 281). Piyasanın işleyişini bozan ve toplumsal ilişkileri gereksiz biçimde kişiselleştirerek piyasaya olan güveni sarsan aşırı “yoksulluk” gibi hallerin kamuya açık bir biçimde sürdürülmesi bu bağlamda mümkün değildir. Toplum “düzene sokma” çabası bu nedenle yoksulluğun, kendisiyle mücadele edilmesi gereken bir kavram olarak yeniden kurulmasını getirir. Böylece yoksulluk bilimsel bilginin kılavuzluğunda kapatmanın çeşitli biçimleriyle adeta rehabilite edilmesi ya da kökünün kazanması gereken bulaşıcı bir hastalık gibi kavranır hale gelir.

Ortaçağ'ın makbul yoksulunun yerini feodalitenin çözülmeye başlamasıyla birlikte özgür emek piyasasının işsizi alırken İngiltere'de I. Elizabeth döneminde çıkartılan “Eski Yoksul Yasaları”nın (*poor laws*)<sup>1</sup> yerini yoksul tanımını iş göremez mülksüzlerle sınırlandıran 1834 tarihli yeni yoksul yasaları almıştır. Bu dönemeç yoksulluğun, iş gücü piyasasının yeniden şekillendirilmesi amacı doğrultusunda *laissez-faire* kapitalizminin İngiltere'de kazandığı biçime uyacak halde iktidar tarafından yeniden tanımlanmaya çalışıldığını gösteriyor. Ne var ki, çalışmadan yaşamaya yetecek kadar mülkü ve geliri olmayan herkese yoksul gözüyle bakan merkantilist İngiliz soylularının bakışından, toplumun daha büyük bir kısmını kapsayacak biçimde, daha genel bir kategori olarak kabul edilen yoksulluk için on dokuzuncu yüzyıla gelindiğinde, iktidar tarafından farklı bir çerçeve çizilmeye çalışılması kelimenin anlamının tüm toplumun imgeleminde aynı keskinlikte değiştiğini göstermez. Değişen daha çok özgürleşen emek piyasasının kontrolünü

1 Eski Yoksul Yasaları ile Onur Kovanc'ın Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları (2003, s. 20) adlı çalışmasındaki dönemlendirmeye dayanarak, 1536'dan itibaren küçük mahalli idare birimler üzerinden (parish) uygulanan yasaları, 1662 tarihli Yerleşim Yasası ve 1795 tarihli Speenhamland uygulamaları kast edilmektedir.



sağlamakta zorlanan sermaye sınıfı ve iktidarların, değişen koşullarda, toplumsal kontrolü aynı yöntemlerle sağlamakta zorlanıyor oluşudur. İngiltere’de Eski Yoksul Yasaları’nın uygulamada doğurduğu asıl zorluklar yoksulların sayısından çok yoksulluğun tanımının değişen iktisadi ve toplumsal koşullarla bağdaşmaz hale gelmiş olmasıdır.

Yoksul olarak kabul görme ve tanınma beklentisi sınırsız kar hırsıyla beslenen bir zenginleşme dürtüsünün hâkim olduğu bir dünyada nasıl meşru olabilir? Öncelikle bu sorunun, yoksulların, yoksulluğa dair anlam dünyasının, değişen toplumsal ilişkilere, ahlaki değerlere ve kamu uygulamalarına rağmen kabul görme ve tanınma beklentisinin var olduğunu bir hipotez olarak ortaya koyduğunu görüyoruz. Kapitalizmin gelişmesiyle iki temel sınıfın belirginleşerek karşı karşıya gelmesi ve yoksulluğa ilişkin bakışın zaman içinde değişmesi göz önünde bulundurulduğunda, bu sorunun ortaya koyduğu zorluğun nedenini anlarız. Zenginleşmenin ve kâr dürtüsünün bir değer olarak yükselmesi toplumun geniş kesimlerinin “yoksul” işçilere dönüşmek zorunda olduğu bir toplumsal sisteme tekabül eder. Böyle bir durumda eski çalışmayan yoksulların yerini yeni çalışan yoksulların aldığını düşünebiliriz. Çalışmak toplumsal bir değer olarak yükselirken ve yoksulluk giderek itibarsızlaştırılırken çalışanların büyük bölümünün yoksul olmasının getirdiği ahlaki açmaz ortadadır.

Modern dağıtımçı adalet işte bu açmaz üzerine kuruludur. Yoksulluğun ortadan kaldırılması gerektiği düşüncesi asıl toplumsal sorunun yoksulluk olarak kavranmasına, bu ise yoksulluğun kapitalizmden bağımsız tarih ötesi bir kavram olarak anlamlandırılmasına bağlıdır. Modern devlet yoksulluğu iktisadi kalkınmanın önündeki büyük bir engel olarak hedef tahtasına oturtur ve onunla “mücadele” eder. Toplumsal adalet yoksullukla mücadele olarak sürece yayılır ve sürekli bir uğraş haline gelir. Modern devlet elinde vergilendirme ve çeşitli yardımlar toplumsal adaleti ulaşılması gereken bir durum olmaktan çıkararak bir araca dönüştürür. Modern toplumlarda bu açmazın iki şekilde aşılmaya çalışıldığını savunabiliriz. İlerleyen kısımlarda da göreceğimiz üzere on dokuzuncu yüzyılda sermaye sınıfının aklı ve devletlerin eliyle yoksulluğun tanımı yeniden yapılmaya çalışılmıştır. Bu projeyi özetleyen, yoksulluğun itibarsızlaştırılmasına paralel olarak çalışan yoksulların aslında yoksul olmadıklarına inandırılmasıdır.<sup>2</sup> Buna rağmen yoksulların, maddi yetersizliğin yakıcı somut gerçekliği karşısında yoksul olmaya inanmasalar bile yoksul kalmaları, başka bir deyişle on dokuzuncu yüzyılın çalışma koşullarının, yani somut gerçekliğin bu tahayyülü zayıflatması kaçınılmazdır. Diğer taraftan öncüllerinden daha karmaşık ve büyük bir toplumsal örgütlenme gerektiren kapitalizmin işlemesi, her şeye rağmen insanların birbirlerini önemsemesinin ahlaki ağırlığını kısmen korumasına bağlıdır.

On dokuzuncu yüzyıldan günümüze uzanan liberal düşüncenin piyasaya olan güvenin yanında diğer önemli bir ayağı da faydacı prensiplerdir. “En çok sayıda kişinin en büyük mutluluğu”nu

2 Refah devletini başarısız yapmakla eleştiren Yeni Sağ’ın 1980’lerdeki reformlarında da bu eski düşüncenin izlerini görürüz. O dönemde de bürokratik vesayet altındaki yurttaşların refah devleti politikalarıyla edilgin bağımlılara indirgenerek dezavantajlı durumlarının güçlendirildiğini savunan Yeni Sağ’ın önerisi sosyal yardıma bağlananların bu yardımı alabilmek için çalışmasını öngören “çalışarak sosyal yardım” (workfare) programları olmuştur. Muhafazakârlar bu yöntemin sorumlulukları teşvik etme, insanları yoksulluk ve işsizlikten kurtarma konusunda refah devleti uygulamalarından daha başarılı olacağını ileri sürüyordu (Kymlicka, 2006, s. 227).

temel alan faydacılığın İngiliz düşünce tarihinde kökleri daha eskilere uzansa da ilk kez ahlaki bilime dönüştürmeyi hedefleyen Jeremy Bentham'la bir felsefe okuluna dönüştüğüne tanık oluruz (Kovancı, 2003, s. 72). Faydacılık insanın doğa tarafından haz ve acı arasında bir tercih yapmaya zorlandığı ve bunun tüm düşüncelerimizi ve eylemlerimizi acıdan kaçarak hazza ulaşmaya yönelik olarak belirlediği kabulünden yola çıkar. Bu ikisinin gözetilmesi yani fayda, hakkın, hukukun, eşitliğin, adaletin ve ahlaki dağarcığımızın diğer tüm bileşenleri için belirleyicidir. Başka bir deyişle adil-adaletsiz gibi kavramlar tek başlarına bir şey ifade etmezler (Bentham, 1970, s. 13).<sup>3</sup> Bu bakış açısından ilk bakışta yoksulluk söz konusu olduğunda duyarsız kalmanın doğru olacağı düşünülebilir. Ancak bu, tam olarak doğru değildir. Faydacılığın günümüz de oldukça çeşitli biçimlerinin var olduğunun altını çizmekle birlikte Bentham gibi faydacıların toplumsal çıkarların bireysel çıkarlara tercih edilmesi yönündeki ilkeyi, toplumda sınırlı bir eşitlik ve güvenlik sağlayacak oranda bir paylaşımı kabul edecek şekilde yorumladıklarını görürüz. Geçim araçlarının temin edilmesi, refahın yaratılması, eşitliğin ve güvenliğin sağlanması gibi toplumsal çıkarların toplamda en fazla olabilmesi için Bentham çatışan unsurların bir denge içerisinde olması gerektiğini ileri sürer. Örneğin eşitsizliklerin giderek artmasının neticede insanların zor kullanarak birbirinin mülküne el koymasına sebep olacağı, bunun da kamu güvenliğini ciddi anlamda ve önüne geçilemez bir biçimde tehdit edebileceği sonucunu çıkarır.<sup>4</sup> Fakat diğer taraftan, eşitlik arzusu çalışan emekçilerin koşullarıyla düşkünlerin durumu arasında fark kalmayacak denli aşırı boyutlara ulaştığında da çalışkan olmak için bir sebep kalmayacak ve üretim verimliliği düşerek toplam toplumsal faydanın yine azalmasına sebep olacaktır. Dolayısıyla eşitlik güvenliğin zedelenmeyeceği ölçülerde ve daha da önemlisi buna uygun yöntemlerle sağlanmalıdır. Bu nedenle tasarruf ve gönüllülük üzerinden bir yoksul yardımı öngörmüş, bunun yeterli olmadığı noktadaysa hapishanelerde tutsakların sürekli denetim altında tutulabilmesi için tasarladığı panopticon'un<sup>5</sup> sadece hapishaneler için değil, çalışma evleri, yoksul evleri, imalathaneler, hatta akıl hastaneleri, hastaneler ve okullar için de uygulanabileceğini savunmuştur (Bentham, 1995, s. 34).<sup>6</sup> Bentham'ın önerdiği plana göre bu denetimli çalışma evlerinde çalıştırılan yoksullar orada kamunun kendilerine bakım için ayırdığı kaynakların bedelini karşılayacak kadar bir üretimde bulunmayı başardığında çıkış bileti alabileceklerdir. Bu işler Ulusal Hayır Şirketi'nin (*National*

3 Aktaran (Kovancı, 2003, s. 73).

4 Bentham'ın bu düşüncelerini kaleme aldığı dönem 1789 Fransız Devrimi sonrasıdır. Bu nedenle kendisi aşırı yoksulluğun toplumda yaratabileceği hoşnutsuzluk seviyesine karşı duyarsız kalınmayacağına ikna olmuştur. Yine de yeniden dağıtım konusunda oldukça temkinli bir düşünür olduğu söylenebilir. Bentham'ın refah devleti örneğin karşılıksız yardımı kesinlikle reddetmesinde olduğu gibi yoksulluklara yardım konusunda günümüz refah devletinden oldukça faklıdır. Ancak yoksulluğun kamu güvenliğini tehdit edebilecek unsurlarını ayırt ederek bunların kontrol altında tutulması gerektiği düşüncesi yoksulluğu başta devletin ilgilenmesi gereken bir mesele olarak gören refah devleti anlayışıyla örtüşür. Bentham'ın refah devleti anlayışı da her ne kadar yoksullara karşı çağdaş refah devletlerine göre çok daha "acımasız" olsa ve bu anlamda Malthus'un önerilerinden aşağı kalmasa da yoksulluğun devlet eliyle düzenlenmesi gerektiği üzerine kuruludur ve tebaasının sadece bir bölümünün değil genelinin toplam refahını gözetir.

5 Hücrelerin ortada yer alan gözetleme kulesinin etrafında dairesel olarak sıralandığı bu mimari yapıda gözetleme odası hücrelerde kalanların ne zaman gözlemlenip ne zaman gözlenmediklerini anlayamayacakları şekilde tasarlanmıştır. Böylece disiplin zor kullanmaya gerek kalmaksızın bir oto kontrolle sağlanır. Böylece iktidarın kapatılanlarca içselleştirilmesi hedeflenir (Foucault, 1992).

6 Aktaran (Kovancı, 2003, s. 78).

*Charity Company*)<sup>7</sup> eliyle yürütülecek, kimlerin bu çalışma evlerine kabul edileceğine şirket karar verecek, ekstra masrafa sebep olan et yemeklerine son verilecek, harçlıklar kısıtlanacak, her şeyden yeterli olduğu ölçüde sınırlı miktarda verilecektir (Kovancı, 2003, s. 80).

Kendisinden önceki “eski” sistemin tüm kötülüklerden sorumlu görüldüğü böyle bir dünyada piyasanın egemenliği hane halkının ve şirketlerin özerkliğine bağlıdır. Bu nedenle piyasa için rekabetçi, akıllı seçimler yapabilen ajanların varlığı esas kabul edilir. Yoksulluğun bu özerkliğe sahip olmayan bir kesimin özelliği olarak kavrandığını anladığımızda piyasa ile olan bağlantısı ortaya çıkmış olur. Buradan “yoksulluk sorunu”na gelecek olursak yoksulluğun piyasa koşullarında kendisinden kurtulması gereken bir kimlik olarak yeniden tanımlanmaya çalışılması bu nedenle şaşırtıcı değildir ve elbette hangi çerçevede tanımlandığı toplumsal adaletten ne anlaşıldığına da bağlıdır. Ortaçağ’da yoksullukla adaletsizlik arasında bir bağ kurulabildiğini söylemek tarihsel ve toplumsal koşullardan bağımsız olarak bu bağlantının var olduğunu savunmak değildir. Hiç şüphesiz yoksulluk toplumsal bir olgudur, yani tarihseldir. Doğal bir fenomen olmaktan uzaktır. İnsanın kendi kendine başına gelmez ve yalnızca kendisini etkilemez. Kimilerinin yoksul olarak kabul görmesine bağlıdır ve bu nedenle yalnızca belli toplumsal ilişkiler çerçevesinde anlaşılabilir. Yoksulluğun “her zaman yoksulluk var olmuştur ve olacaktır” şeklinde ontolojizasyonu ya da onto-teolojizasyonu<sup>8</sup> insanlar arasındaki objektif toplumsal ve iktisadi ilişkilerin tahakküm ilişkilerine çevrildiğinin kanıtıdır. Bunun anlamı yoksulluğun salt bireyin sahip olduklarıyla açıklanamayacak olmasıdır. Zaman ve mekân, kültürel değerler ve daha başka birçok etken üzerine düşünmek yoksulluğa dair algılarımızı kolaylıkla boşa düşürür. Toplumsal ilişkiler değişirken günümüzde iktisadi bir gösteren olarak yer etmiş “yoksulluk sınırı”nın değişmesi gibi yoksulluğun ölçütleri ve anlamı da değişir. Bununla birlikte yoksulluk sadece maddi kaynaklarla açıklanamaz. Yoksulluk aynı zamanda bireye yakıştırılan bir kimliktir ve yoksulun kiminle nasıl konuşabileceğini, hangi mekânlara girebileceğini, nereden ve nasıl yardım alabileceğini, parası varsa nasıl harcayabileceğini, eğer yeterince iş varsa nasıl işlerde çalışabileceğini belirler. Yoksulun yardım kurumlarıyla, sivil toplum kuruluşlarıyla, dini kurumlarla ve yoksul olmayanlarla hangi çerçevede, nasıl ilişkileneceği ve bu ilişkinin sınırları yoksulun kimliğinin ve yoksulluğa dair toplumsal imgelemin koşuludur. Toplumun diğer kesimleri içinse, orta halli, zengin ya da maddi koşulları yoksulluktan belirgin bir biçimde olmasa da ayırt edilebilecek kadar daha iyi olanlar için, sınıftan kaçış imkânı sağlayan bir başka kimliğe sahip olabilmenin, başka bir deyişle yoksul olmayanların onlardan ayrılabilmesinin koşuludur.

7 Ulusal Hayır Şirketi, Bentham’ın yoksulluğu kontrol altında tutmak için öngördüğü sistemin en önemli bileşenidir. Bentham buraları çalışabilecek durumda olan yoksullar için bir sigorta gibi düşünmüştür. Bu sigortayı satın alanlar bedelini emeklerini kiraya vererek öderler. Şirket bu anlamda doğanın olasılıkları ve piyasaların dalgalanmasına karşı güvenli bir liman, Bentham’ın refah devletinin ta kendisidir (Bahmueller, 1981, s. 108).

8 Yoksulluğun Ortaçağ’dan günümüze anlamının nasıl değiştiğini incelikli bir çalışmayla ortaya koyan Polonyalı tarihçi B. Geremek, erken Hristiyanlık ve Ortaçağ biçimlerinde, Tanrı’nın dünya üzerinde bir cezalandırma ve ibret olarak var ettiği yoksulluğun, aynı zamanda zenginlerin yoksullara yardımda bulunarak günahlarından arınmasını sağladığı düşüncesine dayanan bir etik (ethos of poverty) içinde algılandığından söz eder (Geremek, 1997).

## Liberal Eşitlikçilik ve Sınırları

Faydacılık ya da liberal eşitlikçiliğin çeşitli biçimlerinde ifade edilen çağdaş dağıtımcı adalet kuramlarının birçoğunda karşılaştığımız temel sorun toplumdaki bu derin eşitsizlikleri doğuran koşulların tarihsel gelişimine bakılmaksızın, yaşanan eşitsizliklerin maddi yaşam koşullarındaki farka indirgenmesidir. Normatif dağıtım ilkeleri etrafında toplumsal adalet bu farkı düzenleyecek bir ideal olarak tanımlanmaya çalışılır. Bu aslında liberal toplumların yapısına ilişkin verili ve değişmez kabul edilerek adaletin konusu dışında bırakılan koşulların dağıtımcı adalet kuramlarının ufkunu belirlediği anlamına gelir. Rawls insanları oldukları gibi kurumları ise olması gerektiği gibi ele aldığını savunur (Rawls, 2006, s. 13). Ancak olduğu gibi kabul ettiğini savunduğu insanlara atfettiği özelliklerin doğruluğu tartışılır olmakla birlikte bu yargılara belli toplumsal yapılardan ve ilişkilerden yola çıkılarak varılması, yaptığı ayrımı sorgulanır hale getirir. Rawls'un Humeddan esinlenerek adaletin koşulları olarak tarif ettiği koşullardan yola çıkarak karşılıklı yarar sağlayan bir sözleşme uzanan kuramında savunduğu deontolojik yapı vardır ve buna göre başlangıç konumundaki bireylerin, çıkarlarını aynı yerde görmelerine rağmen adaleti bunlara önceleyen bir anlayış içinde olmaları beklenir. Ancak insanları oldukları gibi kabul ettiğini söyleyen Rawls'un bu insanların böyle bir anlayış içinde olacaklarından emin olması şaşırtıcıdır. Rawls bunun için kuramına bir adalet duygusu fikri eklemek durumunda kalır. Bununla birlikte akılcı olmalarına rağmen adalet kuramının tarafları, çoğulcu bir yaklaşımı benimseyecek kadar makul olmak zorundadırlar. Bu düşünce Rawls'u dağıtımcı adaletle birlikte kaçınılmaz olarak gerekli gördüğü siyasal liberalizmin çoğulculuğuna götürür. Kaynak odaklı (*resource-based*) bir dağıtım ile liberal çoğulculuğun (*liberal pluralism*) ötesine geçmeyi denemeyen bir kuram olarak kalan *Bir Adalet Kuramı*'nin neden günümüz insanlarını oldukları gibi kabul ederken içinde buldukları zorlayıcı ve olumsuz durumları dikkate almadığı ise açık değildir. Çoğulcu olmanın gereği, içinde bulunduğumuz toplumsal koşulların bir parçası olarak değerlendirilirken, bireylerin kendilerini üretim ve tüketim ilişkileri bağlamında sömüren, sömürülen, tahakküm altına alan, alınan, tüketim kültürüne hapsolmuş, özsaygısı zedelenmiş, kendisine ve doğaya karşı yabancılaşmış bireyler olarak bulduğu durumlar değerlendirmeye alınmaz. Buradan baktığımızda toplumsal bağın sürekli ikinci planda kalmasının liberal eşitlikçilikte bir eksiklik değil, bir temel özellik olduğunu anlarız. Toplumsal ilişkiler liberal bir adalet kuramı için "en büyük kötülüğün", bir "başkasılaşıma" dinamiğinin varlığı olarak algılanır. Başka bir çareleri olmadığı için adalet ilkeleri üzerine anlaşılan farklı dünyaların "akılcı ve makul" insanları arasındaki bağ güvenilmezdir. Bu nedenle toplumsallığı işbirliğine sıkıştıran bir bağlama ve insan psikolojisine dair bazı kabullere dayanarak atomlaşmış bireylerin geçici olarak bir araya geldiği bir kurguya güvenir.<sup>9</sup> Rawls'un doktriner olmayan ve bireylerin, grupların farklı iyi anlayışlarına rağmen üzerinde anlaşabileceği, "deontolojik" bir adalet anlayışının arkasında bu vardır. Hatta bunun toplumlar

9 Charles Taylor ve Michael Sandel gibi düşünürler tarafından Rawls'un kuramına yöneltilen cemaatçi eleştiriler kendi amaçları ve hayat projelerinden başka bir şeyi olmayan, atomlaşmış birey kabulüne yoğunlaşır. Sandel, Rawls'un bireyini kendi etrafını saran dünya ile yapıcı bir etkileşim kurmaktan uzak bir "yükümsüz ben" (unencumbered self) olarak tarif eder (Sandel, 1982, s. 182) ve deontolojik bir cumhuriyetin yurttaşlarının bencil olmasalar da yabancılar olarak kalmaya mahkûm olduklarını yazar (Sandel, 1982, s. 183). Benzer bir biçim de Taylor da deontolojik kuramları noktasal, değişime kapalı ve izole edilmiş bir birey anlayışını benimsediği için eleştirir (Taylor, Hegel and the Modern Society, 1979, s. 157).

arası versiyonunda “iyi” anlayışları arasına daha da fazla mesafe gireceğini düşündüğünden saldırgan olmayan ve birbirine karşı tahammülü yüksek, “düzgün uluslar”ın uzlaşabileceği daha da kısıtlı bir adalet zemini tanımlar.<sup>10</sup> Hatta öyle ki adalet kuramının ikinci ilkesi olan ve fark prensibine dayalı dağıtımın bu seviyede birbirini doğal olarak bir toplumun üyeleri kadar önemsemeyen ve etkilemeyen halklar için geçerli olmasının gerekli olmadığını savunmuştur. Bu seviyede aslında dağıtımdan çok barışı önceleyen bir adalet anlayışının benimsendiğini görürüz. Rawls’un bu yaklaşımını kendi kuramındaki ilkeselliğin tutarlılığı açısından ele alanlar için bu sadece kuram içi bir tartışma olarak görülebilir. Ancak aslında buradaki sorun liberal adalet kuramlarının çoğunu kapsayan daha genel bir sorudur ve liberal eşitlikçiliğe yöneltilen cemaatçi eleştirininin temel dayanağını oluşturur.

Liberal eşitlikçiliğin dağıtım sorunlarının kaynağı olarak gördüğü koşulları toplumsal işbirliğinin kendisine dayandırması aslında bu koşulları gönüllülük esasına uygun olarak sağladığını düşündüğü piyasa gibi mekanizmaları ahlaki yargılardan muaf olgular olarak kabul ettiğini gösterir. Toplumsal işbirliğinin kaçınılmazlığının yarışan özgürlük ve eşitlik taleplerini doğurduğundan yola çıkarak ekonomik ve toplumsal çıkarlarla ahlaki ve felsefi doktrinler üzerine kurulu ikili bir çatışmaya ulaşılması liberal eşitlikçiliğin siyaset felsefesi anlayışını da belirler. Liberal eşitlikçiliğin toplumsal adaletin koşulları olarak gördüğü tarihsel ve toplumsal perspektifle bununla örtüşen birey kabulü kendi düşünsel faaliyetini içinde konumlandığı siyaset felsefesini bu çatışmayı dizginlemek için bir araç olarak görmesine neden olur. Söz konusu çatışmalara neden olan yarışan taleplerin düzenlenmesi görevinin zorlayıcılığı ortadadır ama buna rağmen liberal eşitlikçilik çağdaş demokratik toplumların bireyleri arasındaki bağın zayıflığı ile adil toplum projesi arasında aşılabilir bir çelişki görmez. Meseleye Rawls’un kuramı perspektifinden bakarsak çağdaş demokratik toplumlardaki bireyler arası çatışmanın ele alınış biçiminin zaten sınırlı olduğunu fark ederiz. Rawls’un ve daha genel olan liberal eşitlikçiliğin bireyleri özgür ve eşitler olarak herhangi bir tahakküm ilişkisi içinde değildirlir. Bu anlamda özellikle siyasi özgürlükler konusunda engellenmediklerini bilirler ve hiçbir koşulda haksız yere bunlardan mahrum edilmeyecekleri hususunda topluma ve birbirlerine güvenirlir. Bu durumda tek sorun mevcut toplumlarda toplumsal konumlarının ve toplumsal kaynaklardan aldıkları payların farklı olmasını nasıl ve hangi koşullarda kabul edecekleridir. Liberal toplumların adaleti bu anlamda bu özgürlüklerin garanti altına alınması ve özellikle toplumsal kaynakların yaratılmasında daha fazla pay sahibi olanların eşitlikçi politikalar karşısında alacağı tutumla sınıanır.

Rawls için bu sınav, bizi bir cemaat gibi işbirliği halinde üretmeye ve paylaşmaya zorlayan koşullar ile farklılıklarımızın getirdiği, birbirimiz arasındaki mesafeyi koruma ve değerlerimizle yüklü projelerimizi gerçekleştirme isteğimiz arasındaki çatışmadan zor da olsa çıkabilmektir. Yani aslında bir cemaat olmayışımız gerçeğine rağmen bir cemaatmişcesine birlikte çalışıp, üretip, paylaşabilmeye razı olmamız gerekir ki bunun aslında ötekini gerçekten önemsemeyen bireyler için hayal kırıklıklarıyla dolu bir süreç olacağını öngörebiliriz. Rawls bu yüzden zorlu

10 Bkz. (Rawls, Halkların Yasası ve “Kamusal Akıl Düşüncesinin Yeniden Ele Alınması” (The Law of Peoples with The Idea of Public Reason Revisited, 1999), 2006)

bir görev olarak hayal kırıklıklarımızı ve toplumlarımız ve tarihine ilişkin öfkemizi yatıştırma görevini siyaset felsefesine yükler. Mevcut koşullarla yüklü toplumların içine doğduğumuz için bu bir tercih değil çözmek zorunda olduğumuz bir sorundur (Rawls, 2008, s. 20).<sup>11</sup> Rawls'un kuramında bu zorluğun özellikle adil ilkeler konusunda bir anlaşma sağlamadan önce tarafımıza aktarılmış eşitsizliklerden vazgeçebilmenin de ötesinde doğuştan gelen avantajlarımızı kullanarak yarattığımız kaynakların paylaşımı noktasında belirlediğini görürüz. Libertaryenlerin kategorik olarak karşı çıktığı cemaatçilerin ise liberal kuramda bir çelişki olarak değerlendirdiği bu hususta eleştirilerin aynı noktadan hareket etmese de bir anlamda bulunduğu söylenebilir. Rawls, özellikle cemaatçi eleştirilerin ardından adalet adına aşılması gerektiğini düşündüğü bu sorunun sadece siyaset felsefesi tarafından çözülebileceğine ikna olmamış olmalıdır ki özsaygı kavramında da izlerini gördüğümüz bir argümanı devreye sokar. Buna göre iyi düzenlenmiş bir toplumun adalet duygusunu paylaşan bireyleri arasında doğuştan avantaj sahibi olan şanslılar şanssız olanların ihtiyaçlarını karşılamada kullanılmak üzere kendilerinden daha fazla vergi alınmasına ikna olurlar. Bu konuda Marx'ın komünist toplumdaki "herkesten yeteneğine göre" ilkesine açıkça referans vererek bununla paralellik içinde bir mantıktan hareket etmesi oldukça ilginçtir. Komünist idealdeki türsel insanın emeğiyle ötekinin ihtiyaçlarına yanıt verebilmenin sağladığı tatmini, kaynaklardan daha fazla pay alabilmenin verdiği tatmine bile tercih etmesi gibi Rawls'un başlangıçta bu kaynaklardan bir yerine iki birimi tercih eden akılcı bireyi, bu noktada birden, sadece bu duruma razı olan biri olarak değil böylece yeteneklerini kullanma ve geliştirme fırsatı bulduğunu düşünen biri olarak karşımıza çıkar. Rawls libertaryen eleştirilere karşı bunun özgürlüklerimizi ihlal etmediğini savunur ve bunun gerçekten de ikna edici sebepleri vardır. Ancak liberalizmin başkasılaşıma korkusuyla yaşayan ve toplumsal kaynakları "kendi" projelerinin başarısı için bir araç olarak gören "ben"i ile bu argümanı destekleyen "ben" in aynı ben olması gerçekten zor görünmektedir.

Bunun yanında liberal eşitlikçiliğin siyasette de karşı karşıya kaldığı ve özellikle Yeni Sağ tarafından dile getirilen eleştirilere karşı zayıflığının altında ciddi bir çelişki yattığı düşünülebilir. Jonathan Wolff bu çelişkiye gönderme yaparak liberal eşitlikçiliğin, eşitlikçi "ethos" un çelişebilen iki kaynağı olan hakkaniyet ve saygıdan sadece ilkinde yoğunlaştığını yazar (Wolff, 1998, s. 97). Kymlicka'ya göre bu bakış açısının uygulamada doğuracağı sorunlar vardır:

"Devleti dezavantajlı yurttaşlarına güvensizlikle yaklaşmaya, onları potansiyel dolandırıcılar olarak görmeye özendirir. Dezavantajlı durumda olanların bu güvensizliği aşmak için Wolff'un deyişyle 'utandırıcı ifşaat'ta (*shameful revelation*)<sup>12</sup> bulunmaları gerekir. Başka bir deyişle doğal

11 Bu düşüncenin barındırdığı statükoculuk tehlikesinin farkında olan Rawls daha önce değindiğimiz "gerçekçi ütopya fikrini" aynı zamanda buna bir yanıt olarak yine siyaset felsefesinin taşıması gereken bir özellik olarak tarif eder. Bu nedenle Rawls statükonun bir savunusuna dönüşmenin siyaset felsefesi için sürekli bir tehdit olduğunu, buna karşı tetikte olmak ve sürekli bu sorgulamayı yapmak gerektiğini savunur (Rawls, 2008, s. 21).

12 Wolff çalışmasında, bireyin "iç ve dış" saygısını olumsuz yönde etkileyen utandırıcı ifşaatı liberal eşitlikçiliğin temel tezleri olan "adil" olanın "iyi" olana önceliği ve toplumsal kaynaklara erişim konusundaki fırsat eşitliği tezleri arasındaki çelişkiyi ortaya çıkartan bir olgunun ifadesi olarak kavramsallaştırır ve "düşük yetenekli olduğunu ifşa ederek aşağılanmanın para ya da başka bir kaynakla telafi edilmesi gerektiğini yalnızca benim sapkın bulduğumu düşünmüyorum" (Wolff, 1998, s. 97) diye ekler.

yetenekleri ya da çocukluktaki yetiştirme biçimleriyle ilgili seçmedikleri bir dezavantajdan dolayı acı duyduklarını kanıtlamaları gerekir. Bunun kaçınılmaz sonucu, yurttaşlar arasındaki karşılıklı ilgi ve dayanışma bağlarının güçlenmesi değil, silinmesidir. Felsefi açıdan, en adil dağılım tercihe dayalı eşitsizliklerle, tercihe dayalı olmayan eşitsizlikler arasında bir ayırım yapması gerektiği doğru olabilir. Ancak bunu pratiğe uygulamaya yönelik herhangi bir girişim güvensizliğe, utanca ve damgalanmaya yol açacaktır. Kimin en adil isteklere sahip olduğunu bulabiliriz; ancak insanları öncelikle adalet için kaygılanmaya yönelten uygarlık ve dayanışmayı baltalayan bir süreçten geçmek pahasına.” (Kymlicka, 2006, s. 135)

Liberal eşitlikçilik içindeki tartışmalar bu geleneğin her zaman adalet sorunlarına farklı yanıtlar üretebilecek araçlara sahip olduğunu gösterir. Pratikteki yansımaları ve karşı karşıya kaldığı bu sorunlara yönelik tüm eleştirilere rağmen çağdaş adalet sorunları liberal eşitlikçiliğin sınırlarını belirlemiyor olabilir. Ancak kendi yöntemleri adalet sorunlarına yalnızca belli bir perspektiften yaklaşabilmesine sebep olmuş ve oluşturduğu kuramsal kültür paylaşım odaklı bir hakkaniyet hiyerarşisi kurabilme çabası içinde boğulmuştur. İkinci bölümde de değineceğimiz üzere siyasi, ırksal, sınıfsal ve etnik ayrımlara dayanan dışlanmalar başta olmak üzere eşitsizliklerin çağdaş toplumlarımızda belki de en çok can yakan adaletsizliklere dönüşmesi karşısında eleştirel bir tutum alması giderek daha zor bir hale gelmiştir. Refah devletinin eşitlikçi politikalar anlamında henüz *Bir Adalet Kuramı*'nın gerektirdiği kadar bile ileri gitmemişken ona yöneltilen eleştiriler karşısındaki tarihsel yenilgisi, liberal eşitlikçiliğin de bu sınırı, farklılıkların kutsallığına dayanan liberal kabullerinin ötesine geçmeden veremeyeceğinin kanıtıdır. Toplumsal adaletin değişen ve dönüşen anlamı bugün derin eşitsizliklerle yaralanmış ve toplumsal adaletsizliklerle damgalanmış toplumlarımızın kaynak odaklı dağıtımcı adalet üzerine kurulu liberal eşitlikçiliğin sınırlı ufkunun ötesinde, adaletin sağlanabileceğine sadece ikna olduğu değil bunun için mücadele ettiği bir zemine ihtiyaç duyduğunu göstermektedir. Adil toplumunun bireyi kendi özerkliğinin tadını çıkararak ve sınırlarının delineceği korkusuyla yaşayan bir “ben” yerine tanınma arayan ve bunun için adaletsizliklerle ve onları üreten toplumsal sistemlerle yüzleşmeye ve mücadele etmeye hazır bir “ben” olmak zorundadır. Çalışmamızın ikinci bölümü böyle bir siyaset felsefesi için önemli potansiyel sağlayan tanınma siyasetine ve onun sunduğu eleştirel zemine odaklanacaktır. Şayet siyaset felsefesi gerçekçi olmak adına ilkelerle olgular arasında güçlü bir bağ kurmak durumunda ise günümüzde siyasetin ve toplumsal hareketlerin geldiği noktadan hareketle toplumsal adalet dair toplumsal kaynakların dağıtımının ötesinde, tanınma perspektifi içeren böyle bir bakışa ihtiyacımız olduğunu kabul etmeliyiz.

### **Tanınma Etiği ve Adaletsizlik Deneyimi**

Toplumsal adaletin, maddi toplumsal kaynakların dağıtımıyla sınırlı olacak şekilde ideal ilkelerle belirlendiği durumlarda ciddi eşitsizlikler toplumsal adaletle ilişkilendirilmeden muhafaza edilebilir. Toplumsal adaleti dağıtımcı adalet mantığı içine sıkıştıran ideal kuramların bakış açısı toplumdaki adaletsizliklere dair kapsamlı bir inceleme ve tanı koyma için gereken araçları sağlamaktan uzaktır. Bunun için Axel Honneth'in de savunduğu üzere dağıtımcı

adaletin gerçekleşmesi tek başına yeterli değildir. İktisadi adaletsizliklerin giderilmesi kurumsal aşığılanma ilişkilerinin artık var olmadığı bir toplumun inşasında sadece bir adım olabilir (Honneth, 1997, s. 323). Bunun için gerekli koşulların oluşmasına yardımcı olur. Rawls'un adil bir toplumunda kurumların işleyişinin temel çerçevesini ve toplumsal kaynakların dağıtımını belirleyen ilkelerin, sahip oldukları avantaj ve dezavantajları bilmeyen cehalet peçesi ardındaki tarafların seçtiğini hatırlarsak bu hipotetik durumun akılcı ve makul bireyleri kendileri ve toplum için bir optimum eşitlik/fayda arayışına zorladığını görürüz. Bu liberal eşitlikçiliğin sözleşmecî geleneğin kıt kaynaklar ve bu kaynaklardan alınacak daha büyük bir pay için çatışan çıkarlar üzerine kurulu geleneği miras almasının bir sonucudur. Rawls ve onun başlangıç konumuna benzer bir biçimde ıssız bir adaya düşmüş ihtiyaç sahiplerinin kaynakları paylaşmasına dayalı düşünce egzersizinden yola çıkan Dworkin (Dworkin, 1981) gibi liberal eşitlikçiler için tüm bunlar zaten adaletin koşullarını ifade eder. Sözleşmenin tarafları ihtiyaçlarını karşılayabilmek için işbirliği yapmak zorundadırlar. Ancak bu işbirliğinin meyvesinden daha büyük bir ısırtığı her zaman daha küçüğüne tercih ederler. Böyle bir durumda adalet de ancak, bu “kendi başının çaresine bakmak” üzerine evrilmiş, makul bir biçimde akılcı, ne işbirliğinin koşullarını ortadan kaldıracak kadar açgözlü ne de kendini unutacak denli bir diğerkâmlığın kurbanı olan bireylerin bulunduğu bir zeminde aranabilir. Honneth, Christian Arnsperger'in de belirttiği üzere özneler arası psikolojik yapıyı taklitçi-çekişmecî (*mimétique-rivalitaire*) ve toplumsal etkileşimin iktisadi yapısını da ticari-rekabetçi bir zemine oturtan bu anlayışın “adaletin koşulları”nı doğuran sosyoekonomik sistemi yurttaşların eleştirisinden muaf tutarak toplumsal eleştirinin yollarını tıkadığının (Arnsperger, 2003, p. 169) farkındadır.

Adaleti özgür seçimler ve bu seçimlere ulaşmamızı sağlayacak kaynakları hakkaniyetli olarak paylaşım biçiminde kavrayan yaklaşımların aksine tanınma etiği, adaleti gerçek anlamıyla toplumsal bir kavram olarak insan ilişkileri bağlamında tanımlar. Toplumsal düzeyde en önemli ilke adil olmak ise bu ilke toplumsal işbirliğinin nasıl dağıtılması gerektiğinden önce herkese kimliğini geliştirebilmesi için eşit şans verilmesini gerektirir. Çünkü bireylerin karşılıklı tanınma koşullarından mahrum olmaları, onların birlikte ürettikleri toplumsal zenginliklere ve kendilerine yabancılaşmaları anlamına geleceği gibi özgür seçimlerinin onlar için anlamlı olmasını da engeller. Bu durumda ne kaynaklardan alınacak daha büyük bir pay ne de büyük hedeflere ulaşılması onlara tek başına mutlu ve anlamlı bir hayat sürme fırsatını tanımaz. Eleştirel tanınma kuramları bu ilişkiselliğin önemini ön plana çıkaran bir adalet anlayışıyla geleneksel dağıtım odaklı adalete güçlü bir alternatif sunar. Normatif tanınma fikri başlangıçta yalnızca tanımlayıcı özelliكتedir. Ancak toplumsal öznelerin karşılıklı olarak oluşturdukları ahlaki beklentilerin, ancak öteki/diğeri (*autrui*) tarafından kendine has özellikleriyle tanımlanarak tanınmasına dayalı (Honneth, 2006) olması ona güçlü bir toplumsal normativite kazandırır. Toplumsal ve ahlaki olan bu tespitin, biri öznelerin ahlaki toplumsallaşması diğeri toplumun ahlaki entegrasyonu anlamına gelen iki yönlü bir anlamı söz konusudur ve davranışsal sosyal psikolojinin kurucularından George Herbert Mead'ın (Mead, 2015) sembolik etkileşimcilik olarak da bilinen özler-arası etkileşim kuramından izler taşır. Kuramı uygulamaya taşıyan tanınma siyaseti de böylece öznenin kendi benlik bilincini oluşturmasını toplumsal bir süreç olarak algılar ve bunun ancak öznenin kendisine diğerlerinin



gözünden bakmasıyla mümkün olduğunu kabul eder (Briey & Ferrarese, 2007). Axel Honneth'in tanınma kuramı insan ilişkilerini dikkate alan, güçlü normatif yapısıyla hem kaynak ve fırsatların dağıtımına ilişkin sorunları hem de kişiliği zedeleyen kültürel tanınma sorunlarını kapsayan bir yaklaşım ortaya koyar. Buna göre günümüz toplumlarının adalet taleplerini anlayabilmek, çağdaş toplumsal ilişkileri eleştirel olarak değerlendirebilmeyi gerektirir ve dağıtım odaklı adalet kuramları bu eleştirel araçları sağlamaktan uzaktır. Özsaygıyı bir toplumsal kaynak olarak kabul eden Rawls'un kuramında bile kimliğin oluşmasını sağlayan özneler-arası süreçler ayrıntılı olarak ele alınmaz. Oysa tanınma etiği özneler-arası ilişkileri kuramın merkezine taşır. Karşılıklı tanınma mücadelelerine sahne olan bu ilişkilere eğilerek bunların doğurduğu toplumsal etkileşimleri, bireylerin öncelikle duygusal ilişkilerle edindiği kendine güveni (*self-confidence*), yasal haklar çerçevesinde oluşan özsaygısı (*self-respect*) ve paylaşılan değerlerle gelişen haysiyeti (*self-esteem*) bağlamında kavrar (Honneth, 1995, s. 95).<sup>13</sup> Çağdaş adalet kuramlarının meşruiyet kaynaklarının rasyonellik, çoğulculuk ve makul olma gibi kavramlara kayması karşısında tanınma etiği adaletin meşruiyetini sağlayan giderek ikinci planda kalmış temel dayanağını yani hasar görmüş normatif temelini yeniden kurar.

Bunun yanı sıra Honneth'in yaklaşımında karşılaştığımızı, tanınma etiğinin belki de en özgün ve güçlü yanı kuramının liberal eşitlikçi kuramların düştüğü tuzağa düşmesini engelleyecek olan bir adaletsizlik kuramı içeriyor olmasıdır (Dubet, 2015, s. 155). Bunu sağlayan ise öncelikle sahip çıktığı, miras edindiği ve çağdaş bir tanınma kuramını destekleyecek biçimde güçlendirdiği toplum felsefesi geleneğinin eleştirel objektifidir. Honneth'e göre kuram, adaletin ne olduğu sorusuna yanıt arayan yukarıdan bakan, tarafsız bir gözlemcinin düşünceleri değil, hayatın içinden gelen sese duyarlı bir kulak, adalet mücadelesinin gönüllü bir tarafı olarak kendini konumlandırmak zorundadır. Toplum felsefesi işte böyle bir kuram için bireylerin deneyimlerini yansıtan duyguları ve toplumsal hayatın onları yaralama biçimlerini kendilik ve öznellik durumları üzerinden ele almamızı sağlayan önemli kaynaklar sunar.

Toplumsal ilerlemenin temel dinamiği toplumu oluşturan bireyler arasındaki ilişkiler ve işbirliği olduğu için öncelikle sağlıklı bir özneler-arasılığın önündeki olumsuzlukları açığa çıkarmak gerekir. Ancak kuram tarafından bu sağlıklı ilişkilerin kurulmasına engel olan toplumsal patolojilerin farkına varılması ve ifade edilmesi gerektiği adaletsizliklerin ancak yine kuram tarafından tanımlanması gerektiği anlamına gelmemelidir. Tam da bu noktada Honneth'in düşüncesinin ardından giden Renault gibi düşünürlerin de vurguladığı üzere, kuramın, eleştirinin öznelerin ve onların öznelliğine yönelmesine rağmen, bir toplumsal deneyim fenomenolojisine ya da eleştiri tekeli araştırmanın elinde bulundurduğu şefkatli bir tanıklık sosyolojisine dönüşmemesi gerektiğinin altı çizilmelidir (Dubet, 2015, s. 156). Çünkü adaletsizliklere maruz kalanlar yaşadıklarını, başlarına geleni anlatmaya kadir oldukları gibi pekâlâ, yaşadıklarının neden birer adaletsizlik olduğunu da ifade edebilirler. Bu anlamda kuramın toplumsal patolojiler gibi temel bir kategoriye atıfta bulunurken adaletsizlik deneyimlerinden öğrenecek çok şeyi olduğu vurgulanır. Genel bir kategori olarak toplumsal patolojiler elbette farklı adaletsizlik

13 Aktaran (Zurn, 2005, s. 92).

deneyimlerinin sebep olan toplumsal ilişkilerin sakatlanma biçimlerine, öznel-arasılığın ve tanınma fırsatlarının eşitsizliğine dair bir kavramsal dağarcık sağlayabilir.

Ancak her adaletsizlik deneyimi özünde farklıdır. Toplumsal hayatın farklı alanlarında, tanınmanın farklı seviyelerinde özgün deneyimler olarak yaşanır, yorumlanır ve paylaşılır. Statükocu olmayan, değiştirici-dönüştürücü, eleştirel bir toplum kuramının bu adaletsizlik deneyimleri arasındaki bağlantıları kurabilmesi gerekir. Ne var ki zor olan, kuramın bu noktada ihtiyaç duyduğu açıklayıcılığın, bu deneyimleri, özgünlüklerini gölgelemeden ancak kimlik hareketlerinin içerdiği bir tehlike olan tekilleşmeye de müsaade etmeden, ortak bir mücadelenin konusu olarak kavranabilecek şekilde ifade edebilmesidir.

### **Toplumsal Patolojilerin Tahlili**

Çağdaş toplumlarda yeni kimliklerin ortaya çıkışı çoğu zaman sancılı ve çatışmalı bir süreçtir. Mücadeleyi zorunlu olarak gerektiren bu süreçte tarafların birbirine bir kimliği kabul ettirme arayışı kadar çatışan kimliklerin birbirine zarar vermeye çalışması da tanınma ilişkilerinin bir parçasıdır. Tanınma kuramına göre, toplumsallaşan özneler toplumsal tanınmanın standart şemalarını takip ederek toplumsal değerleri içselleştirir ve böylelikle kendisini toplumun bir parçası olarak ondan ayrı bir kişilik olarak kavrar. Bu süreç ilk bakışta tamamen olumlu gibi görünebilir. Ancak toplumsal değerlerin edinilmesi, toplumsallaşma sürecinin bir parçası ve kişinin kendisini bütünden ayrı bir kişilik olarak kavramasına da yol açan diyalektik bir sürecin parçası olarak karşımıza çıkar. O nedenle bu değerlere salt olumlu bir anlam yüklenemez. Nitekim öznenin toplumsallaşma sürecinde yaşadığı bazı deneyimler kişiliğin oluşmasına engel teşkil edebilir. Aşağılanma gibi hisler böylesi deneyimlerin ürünüdür ve sonuçları bireysel kalmaz çünkü toplumun meşruiyeti üyelerinin gözünden her seviyede güvenilir karşılıklı tanınma ilişkileri sağlayabilmesinden ileri gelir. Bunun anlamı toplumdaki normatif bütünleşmenin yalnızca tanınma prensiplerinin kurumsallaşması yoluyla sağlanabileceğidir (Honneth, 2002). Yine de Honneth için bu kategoriler toplumun yapısal özelliklerinden tamamen bağımsız salt psikolojik kategoriler değildir. Tanınma beklentilerinin yapısı antropolojik bir sabit olarak kabul edilse de Honneth bunların yönelimleri ve hedeflerinin toplumdaki yapısal normatif değişikliklere göre şekillendiği tecrübe ile sabit olduğunu savunur. Bu noktada Honneth bu yapısal normatif değişikliklerde de tanınma mücadelesinin payı olduğunu ileri sürer (Honneth, 2002) ve tanımlayıcı özelliğe bir de dönüştürücü bir özellik eklemiş olur. Öznenin, kendisini rahatsız edici bir sayılmama (*misrecognition*) deneyimi hissetmesinin onu “tanınma uğruna bir mücadeleye” zorladığını savunarak toplumsal mücadeleye tarih sahnesinde yer açar.

Toplumsal patolojiler (*Sozialpathologien*) ile bunların ortaya konması ve eleştirisini bağdaşık süreçler olarak takip eden Honneth, bunu toplumsal felsefenin gelişim izlerinin peşinden giderek yapar. Tarihsel olarak çağdaş toplumlara doğru ilerlediğimizde, toplumsal felsefenin toplumsal mücadeleye yer açan bakış açısının çağdaş toplumdaki patolojilere ilişkin analizlerinde, endüstrilemiş kapitalist toplumların yapısına dair bir sorgulamaya rastlarız. İnsanın iyi bir

hayat sürebilmesi önündeki engellerin ortaya konması bakımından bu yapısal sorgulama öncelikle Marx'ın yabancılaşma ile ilgili düşüncelerinde kendine güçlü bir yer bulur. Günümüz toplumlarındaki patolojilere dair sorgulamanın temeli hala büyük ölçüde Marx'ın endüstrileşmiş kapitalist toplumlar içinde tespit ettiği insanın kendini ifade etmesinin ve gerçekleştirmesinin önündeki engeller ile ifade edilebilir. Honneth de bu nedenle toplumsal patolojilerden söz ederken Marx'ın yabancılaşma kavramına döner. Bireyin öznel ve içsel bir düzlemde nesnel ve dışsal bir gerçekliğe uzanan yaşamında emeğinin ürünü ile bağ kurabilmesi insani özelliklerinin başında gelir. Marx kapitalist üretim biçiminin öncelikle bireyin bu süreçte kendi öz güçlerini özgürce deneyimleyerek kendilik bilincine ulaşmasına engel olduğunu ileri sürer. Bu çalışma ve üretme sürecinin bir "kendini gerçekleştirme" olarak deneyimlenmesi insanlar arasında iyi bir hayat sürebilmenin koşuludur. Ancak kapitalist üretim biçimi ücretli emeği ön plana çıkartarak insanın kendi eylemi üzerindeki kontrolünü kaybetmesine ve iyi bir hayat sürme imkânını yitirmesine neden olur. Bu dönüşüm Marx'a göre yabancılaşmanın çeşitli biçimlerini doğurur. Kişi yalnızca kendini gerçekleştirme imkânını mahrum kalmaz, kendi emeğinin ürününe olduğu gibi doğrudan kendine ve türdeşlerine de yabancılaşır. Kapitalizmde emek nesnesi emeğin kendisinden bağımsızlaşarak ona yabancı hale gelir. Üretenin özel mülkiyetle somutlaşan emeğinin ürününden yoksun olması bir yana bizzat üretim sürecinin de kapitalizmde, insanın kendini gerçekleştirebileceği bir alan olmaktan çıkarak bir zorunluluk alanına dönüşmüş olması üretim etkinliğinin de yabancılaştırıcı olduğunu gösterir. Marx'daki yabancılaşmanın bu diğer boyutu maddi ve fiziki yoksulluğun ötesinde işçinin manevi yoksunluğuna da işaret eden bir sefalet durumunu niteler. Emeğin ürünü nesnenin, öznenin yoksullaşması pahasına zenginleştiği bu süreç, işçi için ne kadar çok üretirse sefaletinin de o kadar büyüdüğü bir süreçtir (Marx, 1976, s. 60). Yabancılaşmanın bir diğer boyutu olan insanın kendi türdeşlerine yabancılaşması ise genel anlamda hayatla ilişkisini bozar. Burada söz konusu olan özneler-arasılığı tahrip eden bir olgu olarak insanın hayatı bir amaç değil, araç olarak yaşaması anlamında bir yabancılaşmadır. Hayatın bir mülkiyet biriktirme yarışına dönüşmesi dünyayı insana toplumsal ve fiziki anlamda yabancı hatta düşman hale getirir. İnsan türdeşinden korkan, dışarıdan gelecek tehdit algısıyla korkarak yaşayan bir canlıya dönüşür. Ötekiyle, mülkiyetin korunmasına dayalı bir güvenlik çemberi içinde gerçekleşen sınırlı bir teması, karşılıklı olarak kendi öz güçlerini geliştirecek imkânları doğuran hakiki bir temasa tercih eder hale gelir.

Honneth, Genç Marx'ın yabancılaşma düşüncesine verdiği önemi olgunluk döneminde terk etmesine rağmen onun kapitalizm eleştirisinde beliren toplumsal felsefe eğiliminin ortadan kalkmadığını savunur. İlerleyen dönemlerinde Marx, gelişim yasalarına dayanmaksızın yapılan kapitalizm eleştirilerini temelsiz bulur ve insana özgü bazı niteliklere dair kabullere dayandığını düşündüğü için toplumsal yabancılaşma fikrinden uzaklaşır. Politik ekonomi eleştirisini bilimsel bir temele oturtmak gerektiğini düşünen Marx, bunun yerine "şeyleşme" (*réification*)<sup>14</sup> kavramını hayata geçirir (Honneth, 2006, s. 57). Fakat bu yine de toplumsal felsefe geleneğinin çizgisini

14 Honneth'in çalışması Fransızca çevirisinden takip edildiği için parantez içinde kavramın Fransızcası verilmiştir. Marx'ın Almanca eserlerinde *verdinglichung* olarak kullanılan kavram, onun çalışmalarında özellikle ön plana çıkması da Georg Lukács'ın Tarih ve Sınıf Bilinci (Lukács, 1998) ile kavram Batı yazınında daha sık kullanılır olmuş; Lukács'ın Frankfurt Okulu'na yansıyan etkisinde kendini göstermiş ve kullanımı çağdaş yazına dek uzanmıştır.

terk ettiği anlamına gelmez. Marx bu değişiklikle yabancılaşmanın antropolojik içeriğinde tasarrufa gitmiş olsa da şeyleşme kavramının toplumsal patolojiler üzerinde en az yabancılaşma kavramınıninkine kadar açıklayıcı gücü vardır.

Şeyleşme Marx için sadece işçinin emeğinin ürünü olarak ortaya çıkmasına rağmen kendisine yabancı hale gelen metanın değil, onu oluşturmasını sağlayan öz güçlerinin de şeyleşmesidir. Marx için kapitalist çağın başar karakteristiği olan bu fenomen işgücünün işçi için bile işçiye özgü bir meta şekline bürünmesidir. Kapitalizm koşullarında emeğin kimin emeği olduğunun bir önemi yoktur. Bu anlamda işgücünün satın alınmış süresini ifade etmesi bakımından kendi içinde bir eşitleme ilişkisinde nesnelleşir. Elbette bu süreci kapitalizmden öncesine de dayandırmak mümkündür. Ancak Marx'ın tarihsel yöntemini benimseyen Lukács, zanaatçılıktan manüfaktüre ve ardından endüstrileşmiş kapitalizme uzanan üretim biçimlerinde artan rasyonelleşmeye dikkat çeker ve bunun işçinin bireysel özelliklerinin giderek dışarıda bırakılmasındaki payına değinir. Çalışma sürecinin gitgide gelişen ölçülerde soyut-rasyonel parça-işlemlere bölünmesi, üretimdeki niceliğin artmasının ötesinde kapitalizmde toplumsal gerekli çalışma sürecinin daha yüksek bir kesinlikle hesaplanabilmesini gerektirir. Bu noktada Lukács, çalışma sürecinin (Taylor sisteminin) modern, “psikolojik” parçalanışıyla birlikte mekanikleşmenin artık işçinin “ruh”una kadar işlediğini ifade eder. Bu nedenle şeyleşmenin iki boyutundan söz edilebilir. İnsanın emeğinin ürünün kendinden bağımsız bir şeye (*res*) dönüşmesi nesnel, bunun insanlar arası ilişkileri etkilemesi ve dönüştürmesi ise öznel boyuttur. Metanın nesnel şeyleşmesi kendisiyle sınırlı kalmaz. Diğer metalarla bağlantı kurarak medyatize olur ve bunun üzerinden bir ilişkiler ağı oluşur ki bu da toplumsal ilişkilerin yeni bir modelini sunar.

Honneth, bu varsayımlarla hesaplaşarak toplumsal felsefe geleneğinin izlerine takip ederken Lukács'a da uğrar. Fakat şeyleşme kavramının Lukács'daki küresel ve sistemik ifadesini de terk ederek, onu sadece kapitalizmle bağlantılı olmaktan çıkartır ve bu kavramları ekonomik sistemden bağımsız bir biçimde özneler-arasılığı olumsuz olarak etkileyen toplumsal ilişkilerin sadece maddi olmayan daha genel bir ifadesi bağlamında yeniden düşünmek ister. Onun için şeyleşmeyi tetikleyen doğrudan meta üretimi ya da dolaşımı değil, kültürel süreçte bir unutma anına (*moment d'oubli*) tekabül eden, tanınmanın hafızadan silinmesi (*amnésie de la reconnaissance*) olgusu, yine toplumsal ilişkilerin bir sonucu olarak, kişiler arası ilişkilerde duyuşsal ve etik bir bağlamın yitirilmesidir. Anlaşılması gereken Honneth için tanınmanın tersinin aslında sayılmama ya da aşağılanma olmadığıdır. Tanınmanın zıddı olarak ancak bir “görmezden gelme”den, kayıtsızlıktan söz edilebilir (çoğu insanın gündelik hayatta yollarının kesiştiği engellileri fark etmemesi ya da görmezden gelmesi gibi). Çünkü Honneth için tanınma aslında tanımanın (*connaissance*) öncesinde insanın etrafında olup biten herhangi bir şeye tepki vermesi, ilgi duyması kadar kendiliğinden ve doğaldır; en azından öyle olmalıdır. Onun için her eylem ya da dünya ile her ilişkilene nitel bir ana sahiptir; yani birey için dünyaya ilgiyle katılımı varsayan bir farkındalık anına işaret eder. İnsanın, o çevresine katılma girişimini gerçekleştirdiği anı, bu temel izleği unutması, şeyleşmiş davranışın ifadesidir ve kendi deneyimlerine gerçek anlamda müdahil olmasını da engeller. Çünkü “insanın arzularının ve duygularının ne anlama geldiğini anlayabilmesi, amaçlarını ve hedeflerini önerebilmesi, onları kendisinin kabul edilmeyi

hak eden bir parçası olarak deneyimleyebilmesine, kendisinin ve etkileşim eşlerinin anlamlı bulmasına bağlıdır” (Honneth, 2007, s. 106).

### Tanınma Uğruna Mücadele

Tanınma kuramının bu olumsuz süreçlerin çağdaş toplumlar üzerindeki etkilerini toplum analizinin merkezine koyması ona önemli bir eleştirel güç kazandırır. Ancak tanınma mücadelelerini başlı başına çatışmalı süreçler olarak görmesine rağmen buradan bir toplumsal ilerleme fikrine nasıl uzandığını anlamak için toplumsal patolojilerin varlığının ötesinde tanınma mücadelelerinin ortaya koyduğu ahlaki taleplerin, normatif gücünü kendi özüne taşıması gerekir. Mevcut toplumlardaki patolojileri ve bunların toplumsal adaletsizlikler olarak kavranan toplumsal yansımalarını dile getirirken, mücadele kavramının da altını normatif önermelerle doldurması beklenir. Birey ve grupların ahlaki tanınma taleplerini içeren adaletsizlik deneyimlerinin ortak bir mücadeleye dönüşmesinin politik bir süreç olduğunu kavradığımızda bunun yalnızca kuramsal düzlemde değil, pratikte de önemli bir aşama olduğunu görürüz. Olumlu tanınma ilişkilerini zedeleyen toplumsal patolojilere paralel olarak toplumsal felsefenin kelime dağarcığına toplumsal acılar (*souffrances sociales*) kavramını dâhil eden E. Renault, tam da burada bir parantez açarak öznelerin tanınma ihtiyacı eksikliğinin ya da olumsuz biçimlerinin yarattığı toplumsal acıların birer adaletsizlik deneyimine dönüşmesinin kendiliğinden gerçekleşmeyebileceğinin altını çizer (Renault, 2004). Adaletsizlik deneyimleri toplumsal acıların adaletsizlik duygusuyla birleşmesi sonucunda oluşur. Ancak bu deneyimlerin kendiliğinden ortak adalet mücadeleye dönüşeceğine inanmak için bir sebep yoktur.

Ancak her olumsuz deneyimin kendiliğinden bir mücadeleye dönüşmesi beklenemez ise de mücadelenin bireysel bir düzlemde varlığından söz edilebilir. Nihayetinde kimliğin açığa çıkma şansı kişisel tanınma deneyimlerine içkindir ve bu içkinlik özellikle yeni kimliklerin toplumsal olarak tanınması için mücadeleyi zorunlu kılar. Ancak Honneth’in de kabul ettiği üzere tanınma alanlarının hepsi birden sosyal çatışmaları ya da çekişmeleri tetikleyebilecek bir ahlaki gerilimi içermez. Çünkü bu mücadele ancak amaçları bireysel ufkun üzerine çıkararak kolektif bir hareketin temeline dönüşebilecek biçimde genelleştirilebildiği ölçüde toplumsal olarak nitelenebilir (Honneth, 2015, s. 259). Honneth bu nedenle tanınmayı ayırdığı kategorilerin mücadele boyutuna dair önemli bir tespitte bulunur:

“Sevgi, tanınmanın en yalın biçimi olarak sosyal çatışmalara yol açan ahlaki deneyimleri içermez: Elbette iç içe geçme ve ben-sınırlaması arasındaki özneler-arası denge, karşılıklı olarak dirençlerin üstesinden gelinmesi yoluyla sürdürülebildiği ölçüde, her sevgi ilişkisinde mücadelenin varoluşsal bir boyutu içkindir. Ancak bununla bağlantılı amaç ve arzular, birincil ilişki alanı ötesindeki kamusal kaygılara dönüşecek kadar genelleştirilemezler. Buna karşın, diğer iki tanınma biçimleri, tüm işlevleri açısından (...) sosyal çatışmalar için ahlaki bir çerçeve sunarlar. Bu tanınma biçimlerinin ahlaki sorumlu tutulma yetisinin ya da sosyal değer tasarımlarının ilkesini nasıl oluşturduklarına dair bu tür normlar ışığında, sayılmamanın kişisel deneyimleri,

başka öznelerin de potansiyel olarak karşılaşılabilecekleri bir şey olarak yorumlanıp sunulabilir. (...) Bu kategorik sınırlamadan, bizim düşüncelerimizin bağlamında sosyal bir mücadeleden ne anlaşılması gerektiğine dair kaba da olsa bir ilk ön-kavrayış ortaya çıkar: Sosyal mücadelede söz konusu olan, sayılmamanın bireysel biçimlerinin, bir şekilde, tüm bir grupça tipik biçimde can alıcı yaşantılar olarak yorumlandığı pratik süreçtir. Bu yorumlama sayesinde, tüm bu sayılmama deneyimleri, daha fazla genişletilmiş tanınma ilişkilerine yönelik kolektif talebi motive eder.” (Honneth, 2015, s. 259-260)

Öyleyse toplumsal bir hareketin kişisel olmayan amaçları ile o hareket üyelerinin özel yaralanma deneyimleri arasında, en azından kolektif bir kimliğin oluşmasını sağlayacak denli bir semantik köprü olmalıdır (Honneth, 2015, s. 260). Honneth için bu köprüyü kuran, kişisel kimliklerin oluşma koşullarının altını oyan toplumsal patolojilerin varlığı ve bunların ortak bir biçimde farkındalığını sağlayan ahlaki öğretiler ya da düşüncelerdir. Kolektif bir direniş toplu olarak ortaya çıkan sayılmama duygularının politik bir eyleme dönüşen eleştirel yorumundan doğar. Toplum içinde etkinlik kazanan bu ahlaki düşünceler sayesinde o ana dek parça parça biriktirilmiş, kişiye özgü olarak başa çıkılmış sayılmama deneyimlerinden, kolektif bir “tanınma uğruna mücadele”nin ahlaki motiflerinin çıkabileceği alt-kültürel bir yorum ufku oluşur ve bu bir araya gelmenin kendisi bile başlı başına grup üyelerinin karşılıklı olarak birbirlerine değer vermesi yoluyla, öznenin kayba uğramış olan öz-saygısının bir kısmını geri kazanmasını sağlar (Honneth, 2015, s. 262). Bu fikri ileri sürerken Honneth mücadelenin her biçiminin sadece ahlaki boyutla açıklanabileceğini savunmaz. Kitlesele protesto ve ayaklanmaların elbette iktisadi çıkarlarla da ilgisi vardır. Ancak Honneth için toplumsal hareketlerin çekirdeğini mücadelelerin ahlaki boyutu oluşturur. Bu nedenle toplumsal mücadeleyi sadece metalar için yapılan bir rekabetle açıklamayı reddeder ve bunun yerine kişisel bütünlüğün özneler-arası koşullarını sağlamak için verilen mücadeleyi ön plana çıkaran bir analizi koyar.<sup>15</sup>

Düşünce sistematüğinde günümüz toplumlarına doğru ilerlerken tanınma ile mücadele olguları arasındaki bağlantıyı kurabilmek için Honneth’in belli tarihsel izdüşümleri de olan kategorilere başvurduğunu görürüz. Şayet öznelerin kimliklerini geliştirdikleri süreçte kendilerine karşı olumlayıcı bir tavır geliştirebilmeleri önemliyse bunun toplumsal koşullarını, tanınmanın üç biçimi olan “sevgi”, “hak” ve “değer verme” sağlar. Tanınmanın bu üç biçiminin birbirini izleyen deneyimleri ise “öz-güven”, “öz-saygı” ve “öz-değerin” adım adım kazanılmasını güvence altına alır. Honneth’e göre kişi bu sayede kendisini özerk ve bireysel bir varlık olarak kavrayarak kendi amaç ve istekleriyle kendisini özdeşleştirebilir (Honneth, 2015, s. 270). Bu tanınma kalıplarının ve denk düştüğü kendini gerçekleştirme süreçlerinin tam olarak birbirinden ayırt edilebilir olmamaları ve tarihsel olarak farklı mücadele türleriyle ilişkilendirilmeleri bağlamında ideal tipler olarak sunulduğu söylenebilir. Sevgi hariç diğer iki kategorinin Honneth için sırasıyla hukuk ilişkisinde evrenselleşme ve materyelleşme olanaklarıyla, ardından ise değer topluluğunda bireyselleşme ve

15 Nancy Fraser’in toplumsal adaletin birbirine indirgenemez iki ayrı boyutu olduğu ve tanınma dışında dağıtım sorunlarına da yer vermesi gerektiği eleştirilerine karşı Honneth, bu ayrımın yapay ve gereksiz olduğunu ileri sürer. Toplumsal adalete dair çağdaş yazında önemli bir yer tutan ve yayılarak devam eden bu tartışmaya ilişkin iki düşünürün önde gelen çalışmaları için bkz. (Fraser, 1995); (Honneth, 2001); (Fraser & Honneth, 2003).

eşitlenme olanaklarını ifade etmesi bakımından bunların tarihsel izdüşümleri olduğunu anlarız. Hukuki ilişkiler bağlamında gelişmesi beklenen öz-saygı tarihsel olarak hakların tanınması ya da verilmemesi şeklinde edinilir ya da edinilemezken, değer topluluğu (dayanışma) bağlamında gelişmesi beklenen öz-değer ise anlamlı bir topluluğun bir parçası olarak kurulur ya da aşağılama ve dışlama biçimlerine maruz kalınarak yitirilir. İlkinde bireyin sosyal bütünlüğü söz konusuken ikincisinde ise onur (itibar) söz konusudur.

Honneth mücadeleyi, Hobbes ve Makavel'de var olan haliyle bir çıkar çatışması olarak değil, ahlaki bir ortam sağlayan etik yaşamı<sup>16</sup> daha az gelişmiş bir seviyeden daha olgun bir seviyeye taşıyan bir süreç olarak görür. Ancak temel savlarını Kant'ta bulan sadece insanın özerkliğine dayanan liberal anlayıştan farklı olarak, kendi etik yaşam anlayışını kendini gerçekleştirmenin iletişimsel olanağının genel bakış açısı altında, tüm özel yaşam biçimlerinden normatif olarak ayırt ederek tanımlar (Honneth, 2015, s. 275-276).<sup>17</sup> Bu bireyin özerkliğine önem vermediği anlamına gelmez. Aksine iktidar tarafından bahşedilmiş haklarla sınırlandırılmış bir özerklik anlayışı tuzağına karşı bağımsız olduğunu gösterir. Negatif hakların tanımlanmasıyla sınırlanan bir özerklik anlayışının ötesinde, bu yasalarla somutlaşmış hakların ardında yatan normativitenin insanın kendini gerçekleştirmesi amacına uyumlu olmasını ve hakları daha da ileri taşıyacak imkânları destekleyecek biçimde ifade edilmesi ve güncellenmesini hedefler. Çünkü Honneth'in düşünce sisteminde bireyin özerkliğinin de özneler-arası bir çerçevede anlaşılması gerekir. Bireyin seçimleri sadece değer verdikleri tarafından onaylandığı ölçüde onun için anlamlı ve özgür seçimler olarak değerlendirilebilir. Etik değerlerin farklı iyi yaşam anlayışlarına açık bir biçimde ifade edilmesi, ancak bu yapılırken, kolektif kimlik oluşumlarının dayanışma sağlayan gücünün de yitirilmemesi Honneth için bir tanınma kuramının öncelikle dikkat etmesi gereken husustur (Honneth, 2015, s. 285). Fakat tüm bu olumlu yönlerine rağmen, tanınma kuramının önemli eksiklikleri vardır. Soyut ve biçimsel bir etik yaşam anlayışı benimsemenin tek başına tanınma mücadelelerinin dayanışma içinde ifade edilebilmesi için yeterli olup olmadığı sorgulandığında, demokratik bir yaşamı önceleyen bir etik önermenin geçerliliğinin, çağdaş toplumlarda farklılaşmış ve çoğalmış tanınma mücadelelerinin nasıl bir araya geleceği sorusuna bir yanıt vermeyi gerektirdiğini fark ederiz.

Honneth için bunun cevabı modern dünyanın sağladığı doğal bir tutkal olan iş bölümünün sağladığı toplumsal ilişkiler düzleminde yatar. Buna göre, iş yaşamının sorunlara ortak çözümler geliştirme kapasitesini geliştirdiği bireyler, grup aidiyetlerinin birbirlerinin sorunlarına çözüm üretme noktasında ortaklaşabildiği bir demokratik örgütlenmeye sıcak bakarlar. Bu noktada Honneth'in John Dewey'in (Dewey, 1980) demokrasi kuramından faydalanarak Frankfurt Okulu'nun kötümserliğini üzerinden attığını söyleyebiliriz. Modern iş bölümü tanınma

16 Honneth'in Hegel'den devraldığı bu kavram "aile", "vatandaş toplumu" ve "devlet" olarak üçe ayrılacak bir alanı ifade eder. Honneth'e göre bu, toplumsal olarak farklı entegre olmuş ve normatif olarak kendi ayakları üzerinde duracak şekilde kurulmuş alt sistemleri kuramsal olarak ayırt etmemizi sağlar (Honneth, 2018, s. 53).

17 Honneth, toplumsal bağların genel olarak bireysel özgürlükleri kısıtlamak zorunda olduğuna dair yanlış bir düşüncenin, zaman içinde modern adalet anlayışına hâkim hale geldiğini ileri sürer. Toplumsal adaletin, öznelerin özbelirlenimini kendi etkileşim eşlerinden bağımsız bir biçimde kavrayan bu sivrtilmiş bireyci anlayışla şekillenen bu halini "dağıtım paradigması" (distributionsparadigma) olarak adlandırır ve eleştirir (Honneth, 2018, s. 61-61).

mücadelelerinin politik içeriğinden arınmış tekilleşmiş, yalnızlaşmış hak talepleri olarak karşımıza çıkması tehlikesine karşı bireyi ve toplumu koruyan bir faktör olarak kabul edilir. Bu sayede ortak amaçların kolektif olarak başarılması önündeki zorlukların deneyimlenmesi yoluyla bireyler için bir öğrenme zemini doğar ki bu aynı zamanda sağlıklı bir kendini gerçekleştirme imkânının taşıyıcısı olarak belirir. Demokrasi bu anlamda sadece farklı tanınma taleplerinin ifadesi olan bir “çoğulculuk” olarak değil, başarılması gereken bir ideal olarak ortaya konmuş olur. Bu sayede ortak özelliklerin tanınması ve toplumun tüm üyeleri arasında bir değerler konsensüsü aramak yerine toplumsal çeşitliliği hem birey hem de toplum için işlevsel bir avantaj olarak kabul eden demokratik ideal ile aslında daha uyumlu olan bir yaklaşım benimsenir (Zurn, 2005, s. 93-97). Tanınma uğruna mücadele böylece, bireysel bir düzlemden toplumsal bir dayanışmaya uzanır ve sağlıklı bir özneler-arasılığı, kendini gerçekleştirmenin bir koşulu olarak kabul etmenin ötesinde birlikte ulaşılmaması gereken bir hedef olarak ortaya koyar.

## Sonuç

Adaletsizlikten yola çıkmanın eleştirel perspektifi yitirmek istemediğimizde önemli bir artışı vardır. Adil bir toplumun nasıl olması gerektiği sorusu etrafında dönüp duran bir kuramdaysa mevcut toplumlardaki adaletsizlikleri masaya yatırarak eleştirel bir yaklaşımdan yola çıkmak, adaletsizliklere maruz kalanların seslerine tercüman olmakla kalmaz, onların adalete dair gerçek beklentilerine kulak verir. Çağdaş siyaset felsefesinin merkezinde yer alan Rawls’un deontolojik kuramının adaletsizlikten pek az söz etmesi bu anlamda dikkat çekicidir ve bu eksiklik adalet kuramlarının doğru, güvenilir bir adalet anlayışını yakalama şansını, bunu başarsa bile güncelliğini koruyabilme ihtimalini, olumsuz biçimde etkiler. Bir adaletsizlik kuramı ise gerçek taleplerin, ahlaki görüşlerin, duruşların ve haklı mücadelelerin ete kemiğe bürünmesinin bir parçası olarak güncel adalet mücadelelerinin odağında yer alır. Ne var ki Paul Ricœur’ün de değindiği gibi adaletsizliği tanımlamanın da çeşitli zorlukları vardır ve bunlar kolaylıkla üstesinden gelinebilecek sorunlar değildir (Ricœur, 1995, s. 11). Tanınma mücadelelerinde kimliklerin oluşumu süreçlerinin çatışmalı bir doğası olduğu daha önce dile getirilmişti. Mücadele kavramının da çatışmacı bir dili çağrıştırdığına şüphe yoktur. Adaletsizlik kuramları mevcut toplumlardaki adaletsizlikleri dile getirirken bu mücadele kavramının da altını normatif önermelerle doldurmaya çalışır. Ancak bu ortak bir etik anlayış ya da normatif bir alt yapı olmaksızın çelişkili sonuçlar doğurabilir. Böyle bir kuramın, adaletsizliklerin yapısına, çeşitlerine, nasıl oluştuklarına ve yeniden üretildiklerine dair sağladığı açıklayıcılığın dışında, tanınma mücadelelerinin niteliği ve farklılıkları hakkındaki duruşunu da açık etmesi gerekir. Bunu akla getiren, bir tanınma mücadelesinin ahlaki talepler içermesinin, tek başına onun haklılığının göstergesi olup olmadığı sorusudur. Özellikle kimliklerin çatışmalı ve çoğul yapısı göz önünde bulundurulduğunda bu soru daha da anlamlı olur. Çağdaş toplumlarda kimlikler sayıca çoktur ve birbirleriyle çatışmalı halde var olabilir. Hatta tek bir bireyin bile farklı kimliklere sahip olması ve bu kimliklere ait tanınma mücadelelerinin birbirinin altını oyması sık rastlanılan bir durumdur. Diğer taraftan özellikle etnik kimliklerde gördüğümüz üzere, farklı kimliklerin oluşumu, toplumsal olarak edinilen önyargılar, kutuplaştırmalar ve ötekileştirmeler üzerinden kolaylıkla



birbirlerinin reddini içerebilir. Yine benzer bir biçimde istenmeyen ya da terk edilmek istenen kimlikler söz konusu olabilir. İş yaşamında beyaz yakalı ücretli çalışanların çeşitli neoliberal güvencesizleştirme ve esnekleştirme süreçlerine maruz kalmalarına rağmen mavi yakalılara özgü gördükleri “işçi” kimliğini reddetmeleri buna bir örnektir. İşçi olmanın ve işçi olarak saygı görmenin koşullarının yitirilmesine karşı direnmek ya da bu koşulları sağlamak için mücadele etmek yerine, çalışma koşulları yerine yeni bir kimlik önermese bile, “işçi”likten kurtulmanın arzu edilebilir hale gelmesi, kimliklerin oluşumu ve değişimi sürecinde anlam dünyalarını şekillendiren iktidar ve güç ilişkilerinin hesaba katılması gerektiğini gösterir. Bu noktada adeta uyarlanmış kimliklerden söz etmek mümkün olabilir ki bu da tanınma mücadelesinin haklılaştırılmasına gölge düşürebilir. Benzer biçimde söz konusu ezilen kimlikler olsa bile bunların tekilleşen bir yapısı olabilir ve diğer ezilen kimliklerle bir ortak mücadele algısını beslemek yerine kendi içine kapanan bir kimlik ekonomizmine dönüşebilir. Bu noktada iktidara yönelen bir eleştiri ve talepler biçiminde ortaya çıkacak kadar kendi içinde kolektifleşmeyi başarmış olsa bile, ufak tanınma kazanımları karşılığında genel ve ortak bir tanınma mücadelesinden uzaklaşmayı ya da hiç burada yer almamayı getirebilir. Dolayısıyla tüm bu sorunlar mücadelenin bir ön koşulu olarak dayanışmanın nasıl ele alınacağı ile de ilgilidir. Geliştirdikleri kimliklerinin tanınmasını ister istemez umursayan yurttaşlar için siyaset öncesi (*pre-political*) bir uzlaşmanın her hâlükârda kazançlı olacağı düşünülebilir. Ancak geç kapitalist toplumlarda çoğulcu bir perspektiften farklı kimliklere sahip olan her grubun sadece kendi tanınma mücadelesine odaklanarak tekilleşmesi sürpriz değildir. Bireyler bir kimlik kalabalığının yarattığı toplumsal karmaşa içinde sahip oldukları sınırlı otonom eylem alanlarına razı olmayı seçebilirler.

Tanınma kuramının, toplumsal adaletin anlamını belirleyen toplumsal ilişkileri ve bu ilişkilerin değişim süreçlerini kavramayı sağlayan açıklayıcı gücü bir yana, eleştirel bir niteliği ve proaktif bir potansiyeli vardır. Buna rağmen tüm bu sorunlar tanınmanın kimlik sorununun ötesinde ifade edilmesinin önünde bazı zorluklar olduğunu gösterir. Honneth, *Tanınma Uğruna Mücadele*'de “tanınma siyaseti” kavramını kullanmamak için özel bir çaba gösterir. Bunun sebebi modelinin, toplumsal ilerlemeyi sosyo-ekonomik çıkarlar yerine ahlaki talepler olarak oluşturulması gereken bireylerin normatif beklentileri üzerinden değerlendirmesidir (Deranty & Renault, 2007, s. 92). Demokratik ideale olan bağlılığın etik yaşam anlayışını yalnızca biçimsel bir düzlemde ifade etmemize izin verdiğini savunan Honneth'in kuramında bu bir zayıflık olarak belirir (Foster, 1999).<sup>18</sup> Oysa tanınma kuramının ortaya koyduğu eleştirel perspektif ve toplumsal dönüşümün ahlaki gerekliliği savunan vizyonun kendisi siyasi bir amaç içerir. Tekil mücadeleler arasındaki bağlantıların güçlü bir biçimde kurulabilmesi ortak bir toplumsal adalet mücadelesinin kuramsal olduğu kadar siyasi olarak da ifade edilebilmesini gerektirir. Bunun için modern iş bölümünün tanınma mücadelelerini birleştireceğini varsayan Deweyci demokrasi idealini kabul eden bir toplum kuramının, tekil mücadeleleri ortaklaştıran toplumsal dinamiklere vurgu yaparken çalışma hayatında bu süreci baltalayan faktörleri de dikkate alması gerekir. Çağdaş toplumlarda çalışma hayatı ağırlıklı olarak neoliberal politikalarla şekillendirilir. Arttırılan rekabet, güvencesizleştirme ve esnekleştirme gibi süreçlerin tanınma mücadelelerine yansıyan olumsuz

18 Aktaran (Deranty & Renault, 2007, s. 92).

etkileri göz önünde bulundurulduğunda, toplumsal adaletin, dağıtım ve tanınma eksenlerini birleştiren ortaklaştırılmış politik bir mücadelenin ifadesi olarak tanımlanması ihtiyacı karşımıza çıkar. Pratik mücadelelerle bağ kuran eleştirel bir toplum kuramının Renault'nun etkilerini toplumsal acılar olarak ifade ettiği bu süreçlere odaklanması gerekir. Ahlaki olarak temellendirilen bir adalet kuramı maddi ve sembolik toplumsal kaynakların dağıtımındaki eşitsizlikleri tespit edebilir. Ancak bu, toplumsal dışlanma (*social exclusion*), damgalanma (*stigmatization*) ve yalnızlaştırılma (*disaffiliation*) gibi çağdaş olguları analiz etmeyi sağlayan kavramsal araçlara kendiliğinden sahip olduğu anlamına gelmez (Deranty & Renault, 2007, s. 108). Bu süreçlere karşı gösterilen direnişin koşulları aynı zamanda bir toplumsal adalet mücadelesinin koşulları olarak değerlendirilmelidir. Bu olumsuz süreçlere bağlı yabancılaşma gibi deneyimler ya da daha genel olarak adaletsizlik deneyimleri ahlaki olarak yaralayıcı olmanın yanı sıra muhatabını politik bir mücadeleye çağırır. "Adil bir toplum" arzusu adil toplumsal ilişkilerin koşullarını arayan ve örgütleyen politik bir bakış açısından bağımsız olarak düşünülemez. Onları tespit ve ifade eden eleştirel bir toplum kuramının kendisini aynı zamanda bu "politik" toplumsal adalet mücadelesinin içinde konumlandırması gerekir.

### Kaynakça

- Arnsperger, C. (2003). Peut-il exister une critique sociale rawlsienne? *Mouvements*, 3(27), 165-170.
- Bahmueller, C. F. (1981). *The National Charity Company: Jeremy Bentham's Silent Revolution*. Londra: University of California Press.
- Bentham, J. (1970). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press.
- Bentham, J. (1995). *The Panopticon Writings*. (M. Bozovic, Dü.) Londra: Verso.
- Briey, L. d., & Ferrarese, E. (2007). Reconnaissance et justice. De la normativité de l'amour et de l'estime. *Ethique Publique*, 9(1).
- Deranty, J.-P., & Renault, E. (2007). Politicizing Honneth's Ethics of Recognition. *Thesis Eleven*, 88(1), 92-111.
- Dewey, J. (1980). *Democracy and Education*. Carbondale: Southern Illinois University Press.
- Dubet, F. (2015). Egalité et Reconnaissance: Continuité ou Rupture? C. Bouton, & G. le Blanc (Dü) içinde, *Capitalisme et Démocratie: Autour de l'Oeuvre d'Axel Honneth* (s. 153-182). Lormont: Le Bord de l'Eau.
- Dworkin, R. (1981). What is Equality? Part 2: Equality of Resources. *Philosophy & Public Affairs*, 10(4), 283-345.
- Ercan, F. (2000). *Modernizm, Kapitalizm ve Azgelişmişlik*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Fleischacker, S. (2013). *Dağıtıcı Adaletin Kısa Tarihi (A Short History of Distributive Justice, 2004)*. (G. Murteza, & E. Yolsal Murteza, Çev.) İstanbul: Pinhan Yayıncılık.
- Foster, R. (1999). Recognition and Resistance: Axel Honneth's Critical Social Theory. *Radical Philosophy*(94), 6-18.
- Foucault, M. (1992). *Hapishanenin Doğuşu*. (M. A. Kılıçbay, Çev.) Ankara: İmge Yayınevi.
- Fraser, N. (1995). From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age. *New Left Review*, 1(212), 68-93.

- Fraser, N., & Honneth, A. (2003). *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. New York: Verso.
- Geremek, B. (1997). *Poverty: A History (Litosc I Szubienica)*. (A. Kolakowska, Çev.) Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers.
- Honneth, A. (1995). *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Honneth, A. (1997). A Society Without Humiliation? *European Journal of Philosophy*, 5(3), 306-324.
- Honneth, A. (2001). Recognition or Redistribution? Changing Perspectives on the Moral Order of Society. *Theory, Culture & Society*, 18(2-3), 43-55.
- Honneth, A. (2002, Ocak-Şubat). Reconnaissance et justice. *Le Passant Ordinaire*(38).
- Honneth, A. (2006). *La société du mépris: Vers une nouvelle Théorie critique*. (O. Voiron, Dü., & P. R. Olivier Voiron, Çev.) Paris: La Découverte.
- Honneth, A. (2007). *La Réification: Petit Taité de Théorie Critique*. (S. Haber, Çev.) Paris: Gallimard.
- Honneth, A. (2015). *Tanınma Uğruna Mücadele: Sosyal Çatışmaların Ahlâki Grameri Üzerine (Kampf um Anerkennung: Zur Moralischen Grammatik Sozialer Konflikte, 1992)*. (Ö. Aktok, Çev.) İstanbul: İthaki Yayınları.
- Honneth, A. (2018). *Bizdeki Ben: Tanınma Teorisi Üzerine İncelemeler (Das Ich Im Wir, 2010)*. (Ö. Aktok, Çev.) İstanbul: İthaki.
- Jackson, B. (2005). The Conceptual History of Social Justice. *Political Studies Review*, 356-373.
- Kovancı, O. (2003). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Kymlicka, W. (2006). *Çağdaş Siyaset Felsefesine Giriş*. (E. Kılıç, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Lukács, G. (1998). *Tarih ve Sınıf Bilinci (Geschichte und Klassen Bewusstsein, 1923)*. (Y. Öner, Çev.) İstanbul: Çağrı Yayınları.
- Marx, K. (1976). *1844 El Yazmaları: Ekonomi Politik ve Felsefe (Manuscripts de 1844-Economie Politique et Philosophie, 1962)* (1. b.). (K. Somer, Çev.) Ankara: Sol Yayınları.
- Mead, G. H. (2015). *Mind, Self and Society: The Definitive Edition*. (D. R. Hand Joas, Dü.) Chicago: University of Chicago Press.
- Nozick, R. (2015). *Anarşi, Devlet ve Ütopya (Anarchy, State, and Utopia, 1974)* (3. b.). (A. Oktay, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Rawls, J. (2006). *Halkların Yasası ve "Kamusal Akıl Düşüncesinin Yeniden Ele Alınması" (The Law of Peoples with The Idea of Public Reason Revisited, 1999)* (2. b.). (G. Evrin, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Rawls, J. (2008). *La Justice comme Équité: Une Reformulation de Théorie de la Justice*. Paris: La Découverte / Poche.
- Rawls, J. (2017). *Bir Adalet Teorisi (A Theory of Justice, Revised Ed., 1999)*. (V. A. Coşar, Çev.) Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Renault, E. (2004). *L'Expérience de l'Injustice: Reconnaissance et Clinique de l'Injustice*. Paris: Editions la Découverte.
- Ricœur, P. (1995). *Le Juste*. Paris: Esprit.
- Wolff, J. (1998). Fairness, Respect and the Egalitarian Ethos. *Philosophy and Public Affairs*, 27(2), 97-122.
- Zurn, C. F. (2005). Recognition, Redistribution, and Democracy: Dilemmas of Honneth's Critical Social Theory. *European Journal of Philosophy*, 13(1), 89-126.

## Farklı Gelir Gruplarının Konut Satın Alabilirliğinde Bölgesel Farklılıkların İncelenmesi\*

### Investigating Regional Differences in Housing Affordability of Different Income Groups

Elif ALKAY\*\*  
Gökhan ÖVENÇ\*\*\*

#### Öz

2000'li yılların ilk yarısından itibaren merkez ekonomi politikalarına paralel olarak inşaat sektöründe özellikle de konut inşaat sektörü hacminde kayda değer artış sağlanmıştır. Bu artışta ekonomi politikalarının yanı sıra planlama mevzuatı ile Toplu Konut Kanunu'nda yapılan yasal düzenlemeler önemli paya sahiptir. Tüm bu yeniden yapılanma ve düzenleme sürecinde konut piyasasının hedefinde orta ve üst gelir grupları vardır. Konut edinebilirliği olanaklı kılmak amacıyla yapılan ve Mortgage Yasası olarak bilinen finansal düzenleme de orta ve üst gelir gruplarına odaklanmaktadır. Sununun piyasa konutları ile sınırlı olduğu bu ortamda, dar gelir gruplarının piyasa konutu edinebilmek için, yasanın belirlediği koşullarda, kredi alma ve kullanma olanakları neredeyse imkân dışıdır. Dar gelir gruplarının yeni konut sunusu içinden konut edinebilirliği, sunu miktarındaki ve çeşitliliğindeki dikkate değer artışa rağmen, hala önemli bir problemdir. Oysa temel olarak, yeni konut sunusuna dönük politikaların hem toplumun tüm farklı gelir gruplarının finansal olarak erişebileceği hem de sosyal çeşitlilik, kentin sunduğu iş, eğitim ve kentsel hizmetlere erişimde sosyal adaleti sağlayan yapıda olması hedeflenmelidir. Bu çalışmada, 2000'li yılların ilk yarısından itibaren yeniden şekillenen konut piyasasında, %20'lik gelir dilimlerine mensup hane halklarının yeni konut sunusu içinden 100 m<sup>2</sup> standart kabul edilen bir konutu satın alınabilirlik düzeyleri ve bunun yıllar içinde nasıl değiştiği konut satın alınabilirlik indeksi ile ortaya konmuştur. Elde edilebilir veriye bağlı olarak, indeks 2006-2014 yılları arasında kapsamaktadır ve indeks değerleri beş ayrı NUTS1 bölgesi için hesaplanmıştır. İndeks değerleri, belirtilen varsayımlar altında, artan konut sunusuna rağmen, dar gelir gruplarının gereksinimleri doğrultusunda mevcut finansal araçları kullanarak yeni konut sunusu içinden standart bir konutu satın alabilirliklerinin olanaklı olmadığını göstermiştir. Beş farklı NUTS1 bölgesi indeks değerleri yeni konut sunusundan konut satın alınabilirlik düzeylerinin bölgelere göre değiştiğini de göstermektedir. Ayrıca, nüfus hareketlerinin daha etkili olduğu, dolayısıyla konut talebinin daha

\* Bu makalenin ilk versiyonu, İstanbul 1. Konut Kurultayında (10-11 Mayıs 2018, İstanbul) bildiri olarak sunulmuştur

\*\* Doç. Dr., İstanbul Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü, Sorumlu Yazar, alkayel@itu.edu.tr, Orcid: 0000-0001-6030-9219

\*\*\* Dr. Öğretim Görevlisi, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, gokhanovenc@istanbul.edu.tr, Orcid: 0000-0003-4632-9760

yüksek olduğu bölgelerde, indeks değerlerinin dar gelirli aleyhine olması, bu konuda geliştirilecek politikalarda mekansal önceliklerin olduğunu ve politika kurgusunda yerel özelliklerin ihmal edilmemesi gereğini ortaya koymaktadır. Özellikle, dar gelir gruplarının yeni konut sunusu içinden kendileri için uygun ve yaşanabilir konutlara erişebilirliği, mekansal farklılıklar, yerel özellikler, değişen konut fiyatı ve gelir düzeyine odaklanılarak planlama ve konut politikaları bağlamında tartışılmalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** konut, konut satın alabilirlik indeksi, bölgesel farklılıklar

**JEL Sınıflandırması:** R11, R31, R38

### Abstract

The volume of construction sector and housing construction in particular has been remarkably increased after the second half of the 2000s. Beyond economy policies, institutional and legal restructuring in the planning system, as well as in Mass Housing Law, has an important role on massive increase in housing construction. In this period, which is dominated by the market housing, housing construction not only increased in quantity but also the supply variety in housing types increased. Either middle or high income groups are on the target of the supply market, however, low income groups are mainly ignored. Likewise, the Mortgage Law restricts low-income groups loan opportunities based on 20% pre-payment and 10 year length period for repayments. Consequently, new housing supply for low-income groups and low-income groups accessibility to housing ownership market has been a striking problem. This study investigates housing affordability in new supply according to different income groups. Income groups are represented by quintiles. An affordability index according to quintiles is developed in between years 2006-2014 for five NUTS1 region in order to reflect the changing affordability levels of those groups in years. Evaluations based on the varying index levels both for income groups in quintiles and geographic regions. Discussions were deepened by focusing on low-income groups' affordability levels.

**Keywords:** housing, housing affordability index, regional differences

**Jel Classification:** R11, R31, R38

## I. Giriş

1980'li yıllara dek konut ihtiyacı bağlamında tanımlanan konut problemi 1980'li yıllardan sonra konut satın alabilirlik kavramı altında oldukça yaygın tartışma alanı bulmuştur. 1980'li yılların ortalarından itibaren etkili olan piyasa odaklı planlama yaklaşımı ve konut piyasasında sunu odaklı politikalar konut üretiminde hızlı bir artışı beraberinde getirmiştir. Konut piyasasında sunu tarafı önündeki engeller ekonomi politikaları yanı sıra planlama politikalarıyla ortadan kaldırılıp sunu hacminde dikkate değer bir artış sağlanmış olsa da, özellikle dar gelir grupları için, konut satın alabilme önemli bir problem olarak hala gündemini korumaktadır.

Bu problemin oluşumunda nüfus hareketleri ve demografik yapı, ekonomideki döngüsel değişimler, arazi sahiplerinin yarattığı monopol arsa piyasaları, gelecek fiyatı beklentisiyle arsaların aşırı değerlendirilmesi, konutun etkin bir yatırım aracı haline gelmesi ve barınma ihtiyacı dışında bir meta haline dönüşmesi ile tüm bunların konut fiyatı üstünde yarattığı artışlar etkilidir. Konut sunusunun piyasa konutları egemenliğinde olması problemin esasını oluşturur. Temel konu, gelirleri doğrultusunda finansal araçlardan yararlanamaz durumdaki dar gelirlilerin piyasa konutları içinden gereksinim duydukları nitelikte bir konutu satın alabilmelerini olanaklı kılacak politikaların nasıl kurgulanacağıdır.

Türkiye’de, 2000’li yılların ilk çeyreğinden itibaren ekonomi politikalarının yanı sıra planlama mevzuatında yapılan geniş kapsamlı düzenlemeler, planlama eylemini tam da piyasanın istediği şekilde, özellikle arsa sunusu bakımından, piyasa aktörleri lehine kolaylaştırıcı hale getirmiştir. Bu yeni dönemde devletin kendini yeniden ölçeklendirmesi ve özellikle orta ve dar gelir gruplarını hedeflediğini belirterek sunu piyasası içinde temel aktörlerden biri haline gelmesi en önemli değişimlerden biridir. Düzenlemelerin sonucu olarak, konut sunusu nicelik bakımından kısıtlı değildir. Sunu artışı belli bölgelerde daha yoğundur. Özellikle İstanbul, Ankara gibi büyük şehirlerde ilk kez konut sunusu kısıtından değil tam tersine aşırı konut sunusundan bahsedilir hale gelmiştir. Bu bağlamda, çalışmanın amacı, sunu kısıtının ortadan kalktığı ve konut sunusunun piyasa konutlarının egemenliğinde olduğu bu dönemde, farklı gelir gruplarının konut satın alabilirlik düzeylerinin değişimini mekânsal boyutuyla ortaya koymaktır. Araştırma temel sorusu şu şekilde kurgulanmıştır: konut piyasasının dinamiklerinin yeniden belirlendiği bu dönemde farklı gelir gruplarının konut satın alabilirlik düzeyleri nasıl değişim göstermiştir? Araştırma sorusu doğrultusunda geliştirilen konut satın alabilirlik indeksi ile yıllar içindeki değişim ortaya konmuştur. İndeks değerlerindeki değişim özellikle dar gelirlielerin gelirleri doğrultusunda yeni konut sunusu içinden yaşanabilir konutu satın alabilirlikleri bağlamında tartışılmıştır.

İzleyen bölümlerde ilk olarak konut edinebilirlik kavramı literatür araştırmalarıyla ortaya konmuştur. Ardından, Türkiye’de konut konusu, konut edindirme genel politik söylemi doğrultusunda yıllar içinde yapılan yasal düzenlemeler bağlamında yansıtılmıştır. İzleyen bölümler 2000’ler sonrası farklı gelir gruplarının yeni konut sunusu içinden konut satın alabilirlik düzeylerini gösteren konut satın alabilirlik indeksinin yansıtıldığı bölümlerdir. Son bölüm araştırma bulgularına dayanan genel değerlendirme bölümüdür.

## **2. Konut Satın Alabilirlik: Kavramsal Çerçeve**

Konut problemi 1980’li yıllardan itibaren değişen ekonomi politikaları paralelinde yeni bir kavramsal tartışmayı gündeme getirmiştir. Geçmiş yıllarda barınma hakkı, konut ihtiyacı ve bunlara karşılık veren sosyal politikalar bağlamında tartışılan konut problemi konusu, 1980 sonrasında konut satın alabilirlik kavramıyla tartışılmaya başlanmıştır. Tartışmanın odağında geçmiş yıllarda olduğu gibi dar gelir grupları değil, tüm gelir grupları vardır (Whitehead, 1991).

Konut satın alabilirlik, en basit haliyle, bireylerin mevcut gelirleri doğrultusunda, piyasa konutları içinden gereksindikleri konutu satın alabilme durumu olarak tanımlanabilir. Bu tanıma göre, tüm bireylerin mevcut piyasa koşullarında ve gelirleri doğrultusunda ihtiyaç duydukları konutu satın alabilir durumda oldukları varsayımı altında, konut edinebilirlik bir problem olmaktan çıkardı. Ancak bu ideal durum varsayımının gerçek durumla örtüştüğü söylenemez. Çünkü ne ekonomik düzlemde, ne konut stokunun mekânsal dağılımı düzleminde ne de stokun niteliksel özellikleri düzleminde ideal koşulların sağlanması olanaklı değildir (Bramley ve Karley, 2005). İdealden uzak durum nedeniyle, konut satın alabilirliğin sadece dar gelir grupları için değil, farklı düzlemlerde ve neden oldukları farklı sonuçlarla, tüm gelir grupları için bir problem olabileceği

vurgulanmaktadır (Whitehead, 1991; Linneman ve Megbolugbe, 1992; Bramley, 1994). Bu problemin oluşumu nüfus yapısı ve gelir dağılımındaki değişimler, konut sunusunun hacmi ve yapısal özellikleri, genel ekonomi politikaları ve finansal düzenlemeler gibi pek çok dinamiğe bağlıdır; dolayısıyla, zaman içinde değişen formlar alabileceği gibi farklı gelir gruplarını farklı şekillerde etkileyebilecektir (Bramley, 1994; Bunting vd., 2004).

Konut satın alabilirlik konusu çeşitli yaklaşımlarla ele alınmıştır. Kimi araştırmacılar konuya normatif perspektiften yaklaşırken kimileri de davranış kalıpları üstünden yaklaşırlar. Yaygın kullanım bulan normatif yaklaşım, en genel haliyle, konuyu piyasa konutlarının satış fiyatı ve gelir düzeyi arasındaki oransal ilişki bağlamında analiz eder. Bu yaklaşıma göre, piyasa konutu fiyatı ve gelir düzeyi arasındaki oransal ölçü konut satın alabilirlikte eşik değeri ortaya koyar. Oransal ölçüyü belirleyen konut fiyatı ve gelir zaman içinde sürekli değişim gösterdiğinden (Paris, 2007), en önemli tartışma konusu, gelirin bu oransal ölçüde ne şekilde temsil edileceği ve en doğru eşik değer nasıl elde edileceğidir. Bu bağlamda, Whitehead (1991)'in kullanılabilir gelir kavramı önemli bir kabul görmüştür. Buna göre, ancak, konut dışı tüm harcamalar yapıldıktan sonra elde kalan kullanılabilir gelir ile piyasa konutu satın alınabilir. Başka bir görüş basit oransal ölçünün belli gelir düzeyinin üstünde önemini yitirdiğini savunur (Bramley ve Karley, 2005). Buna göre, bu gelir grubu için her koşulda mortgage kredilerinden yararlanabilirlik mümkündür ve konut edinebilirlik problem olmaktan çıkmaktadır. Esas olan bu gelir düzeyinin altındakiler için basit oransal ölçünün detaylandırılarak analiz edilmesi ve gelir düzeyine ve mevcut stok karakterine bağlı olarak problemin tespit edilmesidir.

Normatif yaklaşım doğrultusunda, konut fiyatı ve gelir ilişkisinde değişkenlerden birindeki değişim, konut satın alabilirliği ya daha olanaklı ya da olanaksız hale getirecektir. Ancak yine de bu değişimin yaratacağı sonuçlar doğrusal olmayabilir. Örneğin, konut satın alabilirliği daha olanaklı kılmak amacıyla konut sunusunu artırmak konut fiyatını düşürmeyebilir, hatta konut satın alabilme potansiyeli yüksek olan üst gelir gruplarını daha fazla konut satın almaya itebilir ve dezavantajlı gelir grupları yine piyasanın dışında kalabilir. Dolayısıyla, doğrusal olmayan bu ilişkide, bir standardı temsil eden eşik değerini ayrı bir tartışma konusu haline gelmektedir.

Geleneksel olarak, 1980'ler öncesinde, mevcut gelir düzeyine ve piyasa konutu satış fiyatına göre satın alınabilir konut için eşik değerini yansıtan oransal değer %25-30 olarak kabul edilmektedir (Linneman ve Megbolugbe, 1992; Bogdon ve Can, 1997). Diğer bir deyişle, medyan/ortalama konut fiyatının medyan/ortalama gelirin %25-30'unu geçtiği durumlar konut satın alabilirlikte problemler olacaktır. Bu basit oransal ölçü, ekonomik yapı ve buna karşılık veren planlama ve konut politika ve uygulamalarında süregelen değişimler ile konut stokunun niteliğinde meydana gelen değişimleri ve konut satın almak niyetinde olan kişilerin karşı karşıya kaldıkları finansal kısıtları yansıtmamaktadır. Ayrıca, mortgage faizleri, geri ödemeye ilişkin düzenlemeler, konuma bağlı önemli farklılaşmalar gösteren konut fiyatları, emlak vergileri, konut sigortası ve değişen tüketici tercihleri gibi satın alabilirlikte belirleyici diğer unsurları da kapsamamaktadır (Bogdon ve Can, 1997). Özet olarak, basit oransal ölçünün kapsamlı ve çok

boyutlu hale gelen konuyu bütün olarak içermemesi nedeniyle konut satın alabilirliği yeterli temsil etmediği vurgulanmaktadır.

Piyasa odaklı bu yeni dönemde kabul edilebilir eşik değeri sunu ve talep piyasalarının yarattığı baskılar ile ekonomi ve konut piyasasının sürekli değişen iç dinamiklerine göre değişecektir. Eşik değeri sabit bir değer değildir çünkü yeni finansal araçların sağladığı olanaklarla, bireyler gelirleri doğrultusunda kendi ödeme planlarını yapabilir durumdadırlar. Dolayısıyla, bütüne ait bir eşik değerden ziyade artık bireylere ait eşik değerleri söz konusudur. Bu dönemde iki temel grup belirmektedir. İlki, konut satın alırken finansal kaynağa ihtiyaç duyan öncelikli gruplar ya da dar gelir grupları; ikincisi, finansal olanaklara sahip ancak ekonominin özellikle kısa dönemli şoklarından etkilenen ikincil gruplar ya da orta gelir grupları. Ekonomideki kısa dönem dalgalanmaların konut fiyatı-gelir düzeyi oranını artırması, bu artışın mortgage geri ödemelerini etkilemesi, ekonomik yapıdaki belirsizlik ortamı ya da satın alabilirliği belirleyen diğer unsurlarda, örneğin emlak vergisi düzenlemeleri gibi, meydana gelen değişimler ikincil grup için problemler yaratmakta; öncelikli grupları ise tümüyle piyasanın dışına itmektedir. Dolayısıyla, bu yeni dönemde konut satın alabilirlik konusu tartışılırken, ekonomik döngüdeki etkilerin farklı gelir grupları üstündeki etkileri ile kırılgan grupların büyüklüğü ve değişen talep yapıları önem kazanmaktadır. Öncelikli kümenin büyüklüğü aynı zamanda sosyal konuta ihtiyaç duyan kümenin büyüklüğünü gösterir. Oysa, yeni ekonomik düzenin hedefi öncelikli gruplara dönük konut sunusunu artırmak değil tam tersine kamu kaynak kullanımını sınırlamak; ekonomik döngüde belirlilik ve kararlılık ortamı yaratarak talep ve sunu piyasasında bir güven ortamı oluşturmak ve bu güven ortamında özellikle orta gelir grupları için konut satın almayı mümkün hale getirmektir (Whitehead, 1991; Linneman ve Megbolugbe, 1992).

Kimi araştırmacılara göre ise konutun satın alınabilir olmaması gelir düzeyi ile ilgili değil piyasa konutunun satış fiyatı ile ilgilidir (Yip ve Lau, 2002). Kentsel alanda konut stoku niteliğine bağlı olarak konut fiyat dağılımı farklılaşmakta ve konut alt-piyasaları oluşmaktadır. Konut fiyatları ve gelir mekânında homojen dağılmadığından, konut fiyatı ile gelir arasındaki oransal ilişki kent mekânında sabit bir değer alamaz. Bunun satın alabilirliği görece artıran bir durum olduğu savunulmaktadır. Diğer bir deyişle, stokun yapısal karakteri ve buna bağlı fiyat dağılımı gelir grubuna göre konut satın alabilirliği artırmaktadır. Bu durum ancak bireylerin gelir düzeylerini dikkate almaksızın yaşadıkları konut alanı sınırları içinden konut satın almakta ısrar ettiklerinde bir problem oluşturacaktır (Bunting vd., 2004), çünkü bu alanlarda konut sunusu fiyat değişimleri karşısında esnek değildir (Chen vd., 2010). Bu tartışmada gözden kaçırılmaması gereken, tartışmanın mevcut konut stokuna odaklandığı ve yeni konut sunusunu dışladığıdır. Konut fiyatlarının artışına bağlı olarak paradoksal bir durumun oluşması ihtimali vardır. Buna göre, konut satış fiyatındaki artış bir yandan verili fiyat düzleminde konut satın almak isteyenler için bir bariyer oluştururken, diğer yandan, özellikle gelecek fiyat beklentisi doğrultusunda, konutu bir yatırım aracı olarak kıymetlendirmekte ve bireylerin satın alma isteğini artırmaktadır. Bu paradoksal durum, gelir düzeyi görece daha iyi olan orta gelir grupları için avantajlı bir durum yaratmaktadır (Linneman ve Megbolugbe, 1992).



Normatif yaklaşım dışında, konut satın alabilirlik kapsamında tüketici davranış kalıplarının mutlaka dikkate alınması gerektiğini vurgulayan görüşler bulunmaktadır. Davranış kalıpları toplumsal dinamikler, genel ekonomik yapı gibi dışsal faktörler yanı sıra evlenme, boşanma, çocuk sahibi olma gibi bireysel faktörlerden oluşmaktadır ve oldukça karmaşıktır (Bramley, 1994). Bunlardan başka ve daha da önemlisi, ilk kez konut sahibi olacaklar ile yaşam döngüsü içinde daha iyi konuta geçme eğiliminde olanların davranış kalıplarındaki farklılaşmadır. İlk kez konut sahibi olmak, hem bir kapital birikimi hem de orta vadede refah artışı sağladığı varsayımıyla, bireylerin ekonomik kariyerinde önemli bir adım olarak görülmektedir. Ancak, ilk kez konut sahibi olmak isteyenler sınırlı kapital birikimleri nedeniyle, konut fiyatlarındaki artış ve faiz oranlarının yükselmesine kayıtsız kalamazlar ve bu artışlara karşı oldukça kırılığandılar. Bu nedenle, gelir gruplarından ziyade, ilk kez konut sahibi olanların davranış kalıplarının ve mülk konut ediniminde yıllar içinde değişen paylarının analiz edildiği çalışmaların konut satın alabilirliğin bireyler lehine/aleyhine nasıl değiştiğinin ortaya konmasında daha etkili olduğunu savunan görüşler vardır (Skaburskis, 2004; Paris, 2007; Norris ve Shiels, 2007; Chen vd., 2010).

Öncelikle konut fiyatı ve gelir olmak üzere, faiz, vergi oranları gibi diğer ekonomik göstergelere karşı kırılğan olan konut satın alabilirlik aynı zamanda planlama ile de doğrudan ilişkilidir (Quigley ve Raphael, 2004). Linneman ve Megbolugbe (1992) imar kısıtları ve yapılanma şartlarının inşaat maliyetlerini artıran etkisi olduğunu, dolayısıyla, konut sunusunun piyasa koşullarının hâkimiyetinde olduğu bu dönemde, dar gelir grupları için konut sunusunda bu kısıt ve şartların maliyetleri düşürecek şekilde yeniden tartışmaya açılması gereğini vurgulamaktadırlar. Glaeser ve Gyorko (2003) ile Glaeser ve Ward (2009) özellikle de işgücü ve kentsel hizmetler bakımından çekici olan şehirlerde imar kısıtları ve minimum parsel büyüklüğü, yoğunluk gibi zoning düzenlemelerinin konut fiyatlarını artıran etkisinin dikkate değer olduğunu vurgulamaktadırlar. Benzer şekilde, Malpezzi (1996), Mayo ve Sheppard (1996), Green (1999) ve Mayer ve Somerville (2000) planlama kısıtlarının konut sunusu elastikiyetini düşürdüğünü, bu durumun konut fiyatlarını artırdığını belirtmişler, ötesinde, planlama kısıtlarının katı biçimde uygulandığı yerlerde özellikle düşük nitelikli konutların fiyatlarında daha fazla artış olduğunu ampirik olarak kanıtlamışlardır. Planlama kısıtlarının esnek olduğu durumlarda dar gelirli için konut sunusunun nicelik olarak artış gösterebileceğini vurgulamışlardır. Öte yandan, planlama ve planlama araçları yoluyla konut satın alabilirliği özellikle dar gelirli lehine artırabilecek yöntemler olduğunu vurgulayan araştırmacılar da bulunmaktadır. Aurand (2010)'a göre yüksek yoğunluklu, farklı konut tiplerini birlikte bulduran ve karma kullanımlı arazi kullanım politikaları dar gelir gruplarına dönük konut sunusunun artırılmasında etkili olacaktır. Araştırmacıların ampirik tespitlerinin ötesinde, 1990'lı yıllarla birlikte tartışmaya açılan konu, neoliberal ekonomik düzenin planlama politikalarına etkisidir. Devletin sunu piyasasından çekildiği ya da ölçeğini küçülttüğü bu dönemde, planlama araçları yoluyla arsa ve konut sunusunu artırmaya dönük politikalar ve bu politikaların konut fiyatı üstündeki etkileri nasıl olmuştur/olacaktır ve böylesi bir ortamda konut satın alabilirlik, özellikle, dar gelirli lehine nasıl döndürülecektir? Ülkelerin farklılaşan yönetim yapıları, planlama sistemleri ve mülkiyet yapıları dolayısıyla bu sorulara genel ve tek doğrultuda cevaplar vermek olanaksızdır. Farklı

örneklerin ortaklaşan özelliği şu olmuştur: planlama düzenlemelerindeki esnek yaklaşımlarla konut sunusunda niceliksel artış sağlanmış buna rağmen konut fiyatları düşmek yerine artış göstermiştir; konut fiyatlarındaki artış karşısında ücretlerdeki artış çok düşük değerlerde kalmıştır (Quigley ve Raphael, 2004; Skaburkis, 2004). Dolayısıyla, mülk konutun bir politika olarak benimsendiği ve sunu kısıtının olmadığı bu dönemde kapital birikiminin düşük olması nedeniyle konut satın alabilirlik farklı gelir gruplarında farklı problemlerle belirmekte, elbette özellikle, dar gelir grupları için önemli bir problem olmaya devam etmektedir (Chiu, 1996; Norris ve Shiels, 2007; Paris, 2007; Chen vd., 2010).

İzleyen bölümde Türkiye’de konut edinebilirlik konusu cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze dek yapılan yasal düzenlemeler, planlama politikaları ve finansal araçlar bağlamında ortaya konmuştur.

### 3. Konut Satın Alabilirlik: Türkiye Örneği

Türkiye, erken cumhuriyet dönemi ile başlayarak, özellikle de 1950’lerde iç göçle hızlanan kentleşme süreciyle birlikte konut problemini çok derin yaşamış bir ülkedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan düzenlemeler (1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu [R.G. No. 1471, 14/04/1930]; 1933 yılında çıkarılan 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yolları Kanunu [R.G. NO.2433, 21/06/1933]; 1948 yılında çıkarılan 5228 Bina Yapımını Teşvik Kanunu R.G. No. 6950, 06/07/1948]; 1953 yılında çıkarılan 6188 Sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun [R.G. No. 8470, 29/07/1953]; 1956 yılında çıkarılan 6785 Sayılı İmar Kanunu [R.G. No. 9359, 16/07/1956]; 1959 yılında çıkarılan 7367 Sayılı Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun [R.G. No. 10265, 29/07/1959] gibi) ne arsa sunusu ne de konut sunusu bakımından etkin politika ve uygulama araçlarını üretememiş, piyasaya dönük bir kapasite yaratamamış, süreci monitor edememiştir. Bu süreçte sistem bir yandan kendi doğal çözümlerini geliştirirken diğer yandan da yasal düzenlemelerle konut sunusunun artırılması hedeflemiştir. Konut sunusu bu dönem boyunca genel olarak: Emlak Bankası, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile belediyeler; kooperatifler; küçük yapsatçılar ve gecekondular yoluyla sağlanmıştır.

1950 öncesinde genellikle yüksek bürokratlara hizmet eden konut kooperatifleri Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)’nın 1950’li yılların başlarından itibaren konut kredilerini kooperatiflere tahsis etmesiyle yaygın bir konut sunumu biçimi olmuş ve orta gelir grubuna da hitap etmeye başlamıştır (Türel, 1989; Tekeli, 1982). 1965’de çıkarılan Kat Mülkiyeti Yasası (R.G. No. 12038, 02/07/1965) ve gecekondular önleme bölgelerinde kooperatif uygulamalarını da içeren 1966 yılında yürürlüğe konan Gecekondular Yasası (R.G. No. 12362, 30/07/1966) konut kooperatif hareketini desteklemiştir. Belediye eliyle gerçekleştirilen kooperatif uygulamaları da söz konusudur. 1980’lerde Toplu Konut Kanunu ile kooperatif hareketleri devlet tarafından desteklenmiştir ve kooperatif yoluyla konut üretimi toplam konut üretiminin %30’una ulaşmıştır (TOKİ, 2015). 1990’lı yıllarda toplu konut için ayrılan bütçenin kaynakları azalmış, Toplu Konut İdaresi, kooperatifler için ayrılan

bütçede kısıtlamalara gitmiştir. Devletin finansal kaynaklarındaki kısıtlamalar nedeniyle, 2000’li yıllarda konut kooperatiflerinin sunu piyasasındaki etkisi iyiden iyiye küçülmüştür. Tekeli (1982) ve Türel (2002)’in ortaklaşan görüşüne göre, Türkiye örneğinde konut kooperatifleri devletin kredi mekanizmaları tarafından desteklendiği için, Avrupa örneklerinin aksine, sosyal konut üretmemiş, özellikle dar gelir grubunun ulaşabileceği bir konut sunusu olamamıştır.

Küçük sermaye sahibi konut üreticileri (yapsatçı) 1950’li yıllarda sunu piyasasına girmiştir. 1965 yılında çıkarılan ve kat ve daire mülkiyetine yasal çerçeve sağlayan Kat Mülkiyeti Kanunu yapsatçılığı hızlandırmıştır (Çoban, 2012). Yapsatçılar konut arsasının elde edilmesi, konut üretimi ve konutun piyasaya sunulmasından sorumludurlar (Tekeli, 1982). Yapsatçıların konut sunusu ekonomik, sosyal ve demografik politikalarından bağımsızdır. Kendi pazar araştırmalarına göre sunu grubunu ve sunu mekanını belirlemişlerdir. Bu üretim şeklinde yapsatçı genellikle arsa sahibi değildir, bu nedenle, satışın daha kolay olacağı öngörülen yerler sunu mekânları olmuştur. Yapsatçılar aynı zamanda, imar haklarının artırılması yönünde yerel yönetimler üstünde daima en önemli baskı grubu olmuşlardır.

Gecekondu kentsel mekânda oldukça karmaşık sorunların oluşumuna neden olmuş olsalar da kırdan göçmüş ve sermaye birikimi olmayan dar gelir grupları için uzun yıllar temel konut sunusu formu olmuştur. Yapılan bir araştırmaya göre, 1950’li yıllarda gecekondu alanlarının dağılımı sanayi alanlarının kent içindeki dağılımına paralellik göstermektedir. Gecekondu yaşayan nüfusun %74’ü aynı zamanda sanayi işçisidir. 1970’li yıllara gelindiğinde ise gecekondu alanları artık her sektörden düşük gelirli grupların yerleşme alanları olmuştur (Tekeli, 1994). Gecekondulaşma, 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun (R.G. No. 12362, 30/07/1966) etkisiyle, 1970-80 yıllarında organize bir sektör haline gelmiştir. Bu dönemde, gecekondu alanları sadece büyümekle kalmamış, gecekondu alanlarının kat yükseklikleri artmış ve mülkiyet düzeni değişmiştir; gecekondu alanları hisseli mülkiyet düzeninde oluşmaya başlamışlardır. 1980’lerde gecekondu alanları iyiden iyiye kabuk değiştirmeye başlamıştır. 1983 ve 1988 yılları arasında çıkarılan birbiriyle ilişkili beş af yasası gecekondu alanlarında İmar-İslah Planı yapılmasını ve gecekondu tapu verilmesi sağlanmış, gecekondu alanlarında dört kat yapılaşma hakkı verilmiş, gecekondu parsellerinin satışına imkân tanınmış ve tüm kaçak yapılar af kapsamına alınmıştır (Şenyapılı, 1998). 1990’lı yıllara dek konut sunusunda en büyük payı alan gecekondu alanları gelişimini Türk ve Altes (2010) enformel arazi sunusunun talep esnekliğinin formel arazi sunusuna göre daha yüksek olması ve formel arazi sunusuna göre daha ucuz ve dar gelirli tarafından ödenebilir olması gerekçesiyle açıklamaktadırlar. Oysa Buğra (1998), gecekondu alanlarını mülkiyet haklarını tamamıyla ihlal eden alanlar olarak yorumlamakta ve devletin tüm kurumlarının uzlaşa göstermeden gecekondu gelişiminin belirtilen boyutlara ulaşmasının imkânsız olduğunu vurgulamaktadır. İmar affı niteliğinde yapılan yasal düzenlemeler Buğra’nın belirttiği uzlaşya en açık örnekler olarak verilebilirler.

1980’li yıllardan itibaren yasal konut sunusunu artırmak hedefiyle önemli yapısal reformlar yapılmıştır. Bu dönemin en önemli yapısal dönüşümü 1985 tarihinde çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu’dur (R.G. No. 18749, 09/05/1985). Bu kanunla, imar planları yoluyla kentsel arsa

üretiminde yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmiştir. Bu dönemin bir diğer yapısal düzenlemesi 1981 ve 1984 yıllarında çıkarılan iki Toplu Konut Kanunu'dur. 1981 yılında çıkarılan 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu'na (R.G. No. 17396, 30/06/1981) göre, devlet bütçesinin en az yüzde beşinin ayrılmasıyla Toplu Konut Fonu oluşturulacak, İmar ve İskan Bakanlığı toplu konut projelerinin yapımını ve fon kredileri yardımıyla satışını örgütleyecektir. Türel (1989)'in tespitine göre, yasada belirtilen miktarda para bütçeden aktarılmadığı ve İmar ve İskân Bakanlığı konut sunum ve satışını gerçekleştirecek şekilde örgütlenmediği için kanunun uygulanması, inşaatların büyük bölümünü tamamlayan kooperatiflere kredi açılmasından öteye gitmemiştir. Yasa toplumsal konut tanımına yer vermiş, brüt inşaat alanı 100 metrekareyi geçmeyen konutlara kredi olanağı getirmiş, inşaat alanı küçüldükçe kredi kolaylıkları sağlamıştır, dar ve orta gelir gruplarını konut sahibi yapmayı ilke edinmiştir. Ancak, yasadan yararlanmak için yapı yaklaşık maliyetinin yüzde 20 ile 27'lik bölümünün yapı tasarruf hesabına yatırılması gerektiğinden, böyle bir tasarrufu bulunmayan dar gelirlilerden çok, orta ve üst gelir gruplarının yararlanabileceği bir durum yaratılmıştır (Çoban, 2012).

İlkini yürürlükten kaldıran 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu 1984 yılında çıkarılmıştır (R.G. No. 18344, 17/03/1984). Yasayla, devlet bütçesinden kaynak aktarmak yerine bütçe dışı yeni kaynaklarla çeşitli malların vergi ya da satış bedellerinden belirli bir miktarın ayrılıp aktarıldığı bir Toplu Konut Fonu oluşturmuştur. Konuta yatırım yapacak tüm kişi ve kuruluşların, şirketlerin, yapsatçıların ve yapı kooperatifleri gibi büyük ortaklıkların yasadan yararlanmasına olanak tanımıştır (Türel, 1989). Kredi olanaklarının artmış olması yapı kooperatifleri yoluyla yapılan konutların sayısında büyük bir artışın gerçekleşmesini sağlamıştır. 1988 yılında, yapı kooperatiflerine kredi sağlayan Toplu Konut Fonu kaynaklarının yüzde 30'unun bütçeye aktarılmasıyla fon kaynaklarında oluşan daralma nedeniyle, bu yıldan itibaren kooperatiflerin konut üretimindeki payı azalmaya başlamıştır (Çoban, 2012). Fon gelirlerinin 1989 yılından itibaren yüzde 50'sinin genel bütçeye aktarılması ve inşaat maliyetlerinin, enflasyonun oldukça üzerinde artması sonucu, kredi tahsisi yapılan konutlara yeterli kredi sağlama olanağı kalmamıştır (Türel, 1989).

Konut üretimini desteklemek amacıyla 1984 yılında kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, 1990 yılında yapılan düzenlemeyle Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı olarak ayrılmıştır. Bütçe dışı bir fon olan Toplu Konut Fonu ise 1993 yılında genel bütçe kapsamına alınmış, 2001 yılında tamamen kaldırılmıştır. Mali kaynak yaratılması ve konut sektörünün kredilerle desteklenmesi görevleri bulunan TOKİ'ye 2003 yılından başlayarak yapılan bir dizi değişiklikle yeni yetkiler tanınmıştır. Bu yetkilerle TOKİ arsa geliştirme süreçlerini etkileyecek geniş yetkilerle donatılmıştır. TOKİ artık riskli alan, gecekondu önleme bölgesi ve kentsel dönüşüm alanı ilan etme, plan yapma, plan onama, konut projesi inşa etme/ettirme, arsa temin etme, arsa alım satımı ve takası gibi işlemler yürütebilmekte ve elindeki arazileri ya da satın aldığı özel mülkleri söz konusu projeleri için kullanabilmektedir. Kamu arsalarında geliştirdiği projelere ihaleler açabilmekte, hasılat paylaşımı yoluyla ya da arsa karşılığı gelir paylaşımı yoluyla özel sektörle birlikte konut üretebilmektedir (Özkan ve Türk, 2016). Tüm bunları yaparken 3194 sayılı Kanun'dan, Sayıştay denetiminden ve Kamu İhale Kanunu'ndan muaf tutulmaktadır. Özet olarak, devlet sunu piyasasında ölçek küçültmek ve talep eden haline gelmek

yerine, TOKİ yoluyla, ölçeğini büyüterek sunu piyasasının yönlendiren etkili aktörlerinden biri haline gelmiştir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren mülk konutun desteklenmesi politikası benimsenmiş olsa da mülk konut politikasının en önemli parçası olan konut satın alacaklara yeterli kredi desteği sağlanması konusunda tam çözümler üretilememiştir. 2000'li yıllara gelene dek sunuya dönük politikaların (arsa ve konut gelişimi düzenlemeleri, konut gelişimi için altyapı sağlanması gibi) talebe dönük politikalarından (ipotekli konut finansmanının geliştirilmesi, hane halkına yönelik hibeler, nakit indirimleri, vergi düzenlemeleri gibi) daha etkili uygulandıklarını söylemek mümkündür. Oysa konut kredisi sistemi konut talebinin büyüklüğünün belirleyicilerindedir ve gelirle konut talebi arasında sistematik bir ilişki kurulmasını sağlar.

Türkiye'de konut kredisi veren ilk kurum 1926 yılında kurulan Emlak ve Eytam Bankası'dır ve memurların ve talep sahiplerinin konut kredisi alabilmeleri için kurulmuştur. 1946 yılında, Türkiye Emlak Kredi Bankası'na dönüştürülmüştür (Çoban, 2012).

Sosyal güvenlik kurumları da konut kredisi dağıtımında etkili olmuşlardır. 1965 yılında adı Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) olarak değiştirilen İşçi Sigortaları Kurumu, 1950 yılında, konut kooperatifleri ortaklarına konut kredisi vermeye başlamıştır. 1961 yılında kurulan Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) ile 1971 yılında kurulan Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) da üyelerine kredi olanağı sunmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının elindeki fonların konut finansmanında kullanılması uygulaması 1980'li yılların ortalarına kadar sürdürülmüştür. Buradan sağlanan uzun vadeli ve düşük faizli kredilerle mülk konut üretimi mümkün olsa da, kredi ödeme gücü olmayan dar gelirli gruplar bu finans sisteminin dışında kalmıştır (Çoban, 2012).

Mortgage kredileri genel özellikleriyle uzun vadeli konut kredileridir ve genellikle faiz oranları piyasa faiz oranlarından düşüktür. Kendi birikimleri ile peşin para ödeyerek konut sahibi olamayan orta ve orta-düşük gelir grubuna konut sahipliliği yolunu açmayı hedeflemektedir. Sabit faizli krediler olduğu gibi, esnek faizli krediler, belirli bir periyot için sabit daha sonra esnek faizli krediler gibi bir çok çeşidi vardır (Alkan, 2015). Mortgage Yasası 2007 yılında yasalaşmıştır (R.G. No. 26454, 06/03/2007). Ancak, hem konut ederinin %20'sinin peşin ödenmesi gerekliliği hem de geri ödemenin 10 yıllık süre içinde kalması, Türkiye koşullarında, özellikle de konut fiyatının çok yüksek olduğu büyük şehirlerde, orta/düşük gelirli grupların mortgage sisteminden yararlanması için gerekli şartları sağlayamamıştır.

Özet olarak, cumhuriyetin kuruluşundan günümüze dek yasal arsa ve konut sunusuna dönük yapısal ve yasal düzenlemeler ile finansal düzenlemeler mevcut piyasa koşulları ve beklentiler ile gerçekçi bir bağ kuramamıştır. Orta-üst gelir grupları konut piyasasının hedef sunu grubu olmuş, dar gelir grupları ise daima sistem dışı kalmıştır. Kentsel alanlardaki plan dışı ve kontrolsüz gelişmeler arazi piyasasında gelecek fiyat beklentisi yaratmış, bunun etkisiyle, araziler aşırı değerlendirilerek konut fiyatlarının da beklenen gelecek fiyatları üstünden piyasaya sunulması sonucunu doğurmuştur. Gelecek fiyat beklentisinin yarattığı aşırı değerlendirilmeyi; arazi sahiplerinin

monopol piyasaları oluşturmasını; arazi sahiplerinin gelecek fiyat artışı beklentisiyle arazileri ellerinde tutmasını ve sunu piyasasının hacim kazanması engelleyen planlama araçlarının, özellikle de, bu kapsamda bir emlak vergilendirme sisteminin olmaması arazi piyasasında her türlü manipülasyonun yapılabilirliğini olanaklı kılmıştır. Arazi piyasasındaki manipülasyonlar dar gelir gruplarının sistem dışına itilmesinin temel nedenlerindedir. Sistem dışına itilenlerin geliştirdikleri enformel çözümlerin yasal düzenlemelerle formel konut alanlarına döndürülmesi bulunduğu dönem kesitinde, özellikle dar gelir grupları için konut edinebilirliği sağlamış ve hatta imar artışlarıyla sistemden pay almalarına olanak tanımış olsa da, oluşan kent çevrelerinin yaşam kalitesi ve yapı nitelikleri 1999 Büyük Marmara Depremi ardından sorgulanır hale gelmiştir. Stokun eskimesiyle birlikte yaşam kalitesi iyiden iyiye düşen bu kentsel alanlar 2005 yılından itibaren kentsel dönüşüm tartışmalarının odağı haline gelmiştir. 2012 yılında Kentsel Dönüşüm Yasası'nın (R.G. No. 28309, 31/05/2012) yürürlüğe girmesiyle, özellikle arsa üretmenin mümkün olmadığı kentsel merkez alanlar küçük yapsatçılar ya da büyük inşaat şirketleri için çekici hale gelmiş ve kentsel dönüşümün öznesi olmuşlardır. Gözlemlenen gelişmeler kentsel alanlardaki dönüşüm faaliyetlerinin, yasanın temel amacı olan afet öncelikli alanlardan ziyade merkez alanlarda üst gelir gruplarına dönük konut sunusunu hedeflediği ve dar gelir gruplarını yine sistemin dışına ittiğidir. TOKİ'nin dar gelir gruplarını konut edindirmeye dönük sunusunun, hem konut fiyatının hem de dar gelir gruplarının konut talebinin yüksek olduğu şehirlerde yetersiz olduğunu ve bu sununun dar gelir gruplarından çok orta gelir gruplarının faydasına olduğunu söylemek yanlış olmaz. Sosyal konut politikasının olmadığı ve konut piyasasının piyasa konutlarının egemenliğinde olduğu bu dönemde, dar gelir gruplarının konut edinebilirlikleri önemli bir problem oluşturmaktadır. Dar gelir gruplarını önceleyen sosyal konut politikalarının olmaması, son yıllarda yaşanan yüksek işsizlik oranları ve yükselen enflasyon bu problemi daha da derinleştirmektedir.

#### **4. Konut Satın Alabilirlik İndeksi: Farklı gelir gruplarının mekansal analizi**

Bogdon ve Can (1997)'a göre normatif yaklaşım doğrultusunda en yaygın kullanılan ölçü bir kentteki medyan/ortalama konut satış fiyatı ve medyan/ortalama hane halkı gelirinin birbirine oranıdır. Bu orana göre, geleneksel olarak, konut için gereken ödeme gelirin %25-30'unu geçtiğinde problemlili durum oluşmaktadır (Bourassa, 1996; Bogdon ve Can, 1997). Araştırmacıların vurguladığı gibi (Whitehead, 1991; Linneman ve Megbolugbe, 1992; Bramley, 1994) bu oransal ölçü gelir ve konut fiyatı dışında satın alabilirlik üzerinde etkisi olabilecek diğer tüm değişkenleri dışlamakta hatta gelir ve fiyat düzeyine göre olası farklılaşmaları yansıtmamaktadır. Ancak, oransal ölçü, elde edilebilir veri bağlamında, oldukça yaygın kullanım bulmuştur. Ayrıca, ulusal ya da uluslararası ölçekte farklı konut piyasalarını karşılaştırma olanağı sunması da yaygın kullanımına neden olmuştur (Chen vd., 2010). Bu çalışmada da benzeri diğer araştırmalar gibi normatif yaklaşım izlenmiş, konut satış fiyatı ve gelir oransal ölçüsü indeks değeri hesaplanmasında esas alınmıştır. Ancak geliştirilen indeks kaba oransal ölçünün ötesindedir.

Konut satın alma sürecinde finansal araçlardan en yaygın kullanılanı mortgage kredisidir. Bu nedenle hane halkı geliri ve mortgage faiz oranları satın alabilirlik indeksinin iki temel öznesi haline gelir. Teorik olarak mortgage geri ödemeleri hane halkının kullanılabilir gelirinin %25'ini geçmemelidir (Arnold & Skaburskis, 1989). Bu bağlamda, bu çalışmada konut satın alabilirlik indeksi, 2007 yılında yürürlüğe giren Mortgage Yasası düzenlemeleri dikkate alınarak, %20'si peşin ödeme olmak kaydıyla, mortgage geri ödemelerinin hane halkının harcanabilir aylık gelirinin %25'ini geçmeyecek şekilde ve 10 yıllık geri ödeme ile yapıldığı varsayımıyla hesaplanmıştır. Mortgage geri ödemeleri için belirlenen %25'lik eşik değeri teorik kabulden yola çıkarak belirlenmiştir. Elbette böylesi bir eşik değeri yasada yoktur ve indeks hesabına katılmadığında elde edilecek indeks değerleri farklılaşacaktır. Ancak, satın alabilirliğin görece ideal durumu yansıtması hedeflendiğinden böylesi bir eşik değeri varsayımı altında indeks hesaplaması yapılmıştır. Belirtien koşullar altında, 100 indeks eşik değeridir; indeksin 100 üstünde değer alması, hane halkının %20 peşin ödeme ve aylık harcanabilir gelirinin %25'ini kullanarak, 120 ay vadeyle, standart bir konutu satın alabilir olduğunu göstermektedir.

İndeks verileri üç ayrı kaynaktan gelmektedir. Hane halkı geliri verisi TUIK'in 2006-2014 yıllarını kapsayan ve NUTS1 bölgeleri düzeyinde %20'lik gelir dilimlerine göre hane halkı gelir düzeyini yansıtan veridir (TUIK, 2015a). Ne yazık ki TUIK konut satış fiyatına dair veri yayımlamamaktadır. Bu nedenle, konut satış fiyatı verisi REIDIN (Real Estate Market Information Service)'den satın alma yoluyla elde edilmiştir. REIDIN konut satış fiyatı verisini gayrimenkul sektörüne sağlayan kuruluştur. REIDIN'in yerinde yürüttüğü veri toplama çalışmalarıyla 7 büyük şehirde konut fiyat değişimleri m<sup>2</sup> bazında ve yeni konut sunusu üzerinden toplanmakta ve 2003-2016 yıllarını kapsamaktadır. REIDIN, 2012 yılından itibaren 55 farklı şehirde daha konut satış fiyatı verilerini toplamaya başlamıştır. Ancak indeks aralığını çok daraltacağı için konut satın alabilirlik indeksinde bu 55 il dâhil edilmemiş indeks değerleri 7 büyük şehir verisi dikkate alınarak hesaplanmıştır. Üçüncü veri seti ise Merkez Bankası tarafından yayımlanan mortgage faiz oranlarıdır (TCMB, 2016).

İndeks değerleri NUTS3 düzeyinde hesaplanmak istense de hane halkı gelir düzeyi verisine bağlı olarak NUTS1 düzeyinde hesaplanabilmektedir. Konut m<sup>2</sup> satış fiyatı verisi 7 büyük şehir için daha geniş bir veri yılı aralığını kapsadığından ve indeks değerlerindeki değişimi daha geniş bir veri yılı içinde gösterme olanağı tanıdığından bu iller bağlamında analizin hangi NUTS1 bölgeleri düzeyinde gerçekleştirileceği belirlenmiştir. Sonuç olarak, yıllar ve mekânsal düzlem bağlamında elde edilebilir veri doğrultusunda konut satın alabilirlik indeksi 2006-2014 yılları arasında beş NUTS1 bölgesi düzeyinde (TR1, TR3, TR4, TR5, TR6) %20'lik gelir dilimlerindeki hanehalkları gelir ortalaması ve konut satış fiyatı ortalaması doğrultusunda hesaplanmıştır.

Konut satış fiyatı verisi m<sup>2</sup> bazında olduğundan toplam konut fiyatı standart konut büyüklüğü 100m<sup>2</sup> kabul edilerek belirlenmiştir. İmar planlama çalışmalarında konut alanlarının büyüklüğü tahmin nüfusu ve kişi başına 25m<sup>2</sup> konut alanı büyüklüğü yoluyla hesaplanmaktadır. Türkiye'de ortalama aile büyüklüğü 3,6'dır (TUIK Haber Bülteni, 2015). Dolayısıyla 100m<sup>2</sup> olarak kabul

edilen standart büyüklük aile ortalaması ve kişi başına konut alanı büyüklüğü düşünüldüğünde tutarlı olmaktadır.

Özet olarak, hesaplanan konut satın alabilirlik indeksi %20'lik gelir gruplarına mensup hane halklarının, beş farklı NUTS1 bölgesinde, %20 peşin ödeme ve aylık harcanabilir gelirin %25'ini kullanarak, 120 ay vadeyle, yeni konut sunusu içinden 100 m<sup>2</sup>'lik standart bir konutu satın alabilirlik düzeylerini göstermektedir.

#### **4.1. İndeks temel göstergelerinin yıllar içinde değişimi**

Bu bölümde, konut satın alabilirlik indeksinde kullanılan hane halkı gelir düzeyi, konut fiyatı, mortgage faizleri gibi temel göstergeler yanı sıra enflasyon ve gayri safi yurtiçi hâsıla değişkenlerinin yıllar içindeki değişimi betimleyici istatistiklerle ortaya konmuştur.

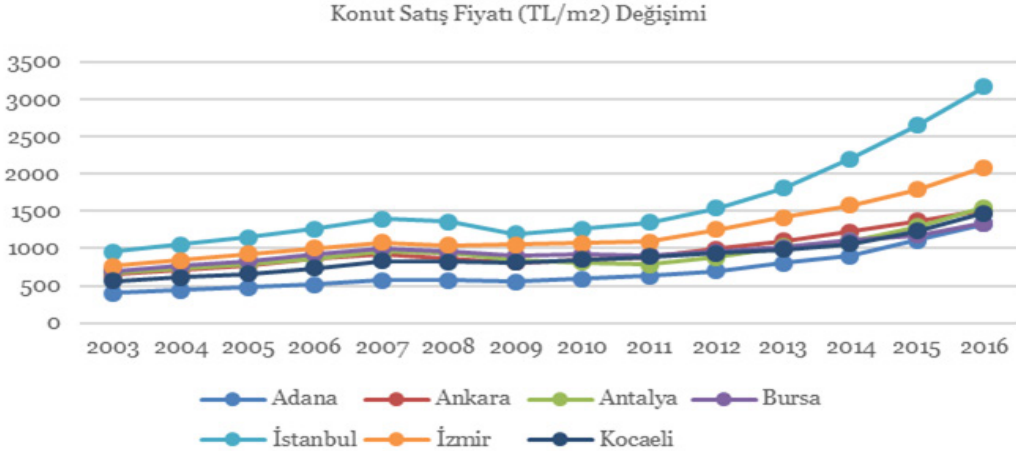
Konut satın alabilirlik indeksinde en önemli değişken şüphesiz hane halkı gelir düzeyidir. Hane halkı gelir verisi NUTS1 bölgeleri düzeyinde 2006-2014 yılları aralığında elde edilmiştir. Ancak, analize giren diğer veriler doğrultusunda, sadece beş NUTS1 (TR1, TR3, TR4, TR5,TR6) bölgesinde indeks hesaplanabildiğinden betimleyici istatistikler de bu beş bölgeyi yansıtacak şekilde verilmiştir. Veriler grafiğe döküldüğünde, özellikle 4. ve 5. gelir gruplarında olmak üzere, her gelir grubunun gelir düzeyinde bir iyileşme olduğu görülmektedir. Ancak, en alt gelir dilimleriyle en üst gelir dilimleri arasındaki farkın kapanmak yerine arttığı görülmektedir.





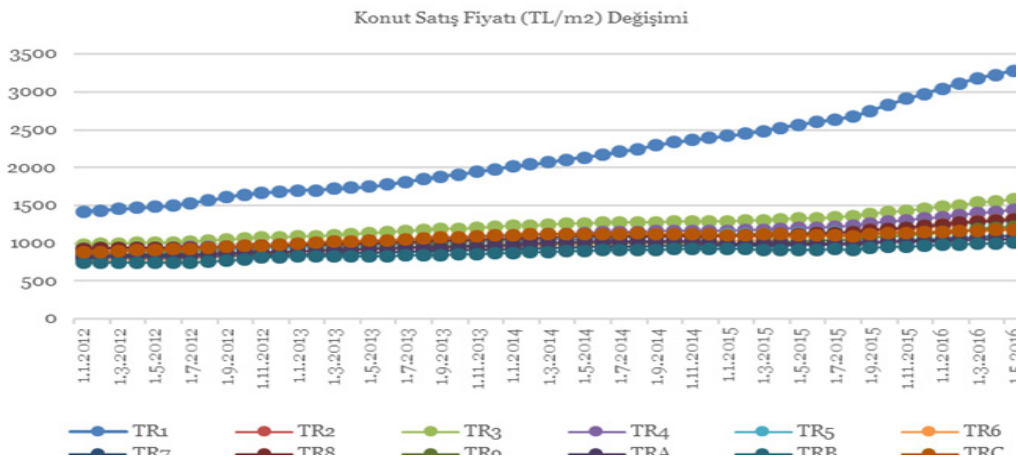
**Grafik I:** Yıllar içinde beşte birlik gelir gruplarına göre hane halkı gelirlerinin değişimi (Veri Kaynağı: TUIK, 2015a; Hazırlayan: Yazarlar).

Grafik 2, REIDIN verilerine göre, yedi büyük şehirde (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Antalya, Bursa, Kocaeli) 2003-2016 yılları arasında yeni konut sunusunda konut satış fiyatı değişimini göstermektedir. İstanbul ve İzmir’de konut satış fiyatı artışlarının, 2011 sonrasında, diğer büyük şehirlerden çok daha belirgin olduğu görülmektedir.



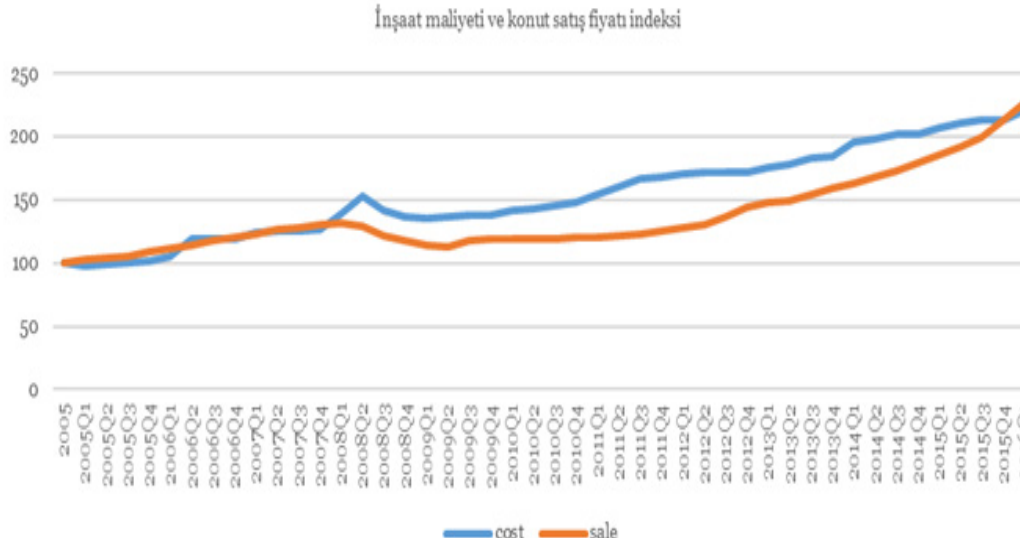
**Grafik 2:** Yedi büyük şehirde 2003-2016 yılları arasında yeni konut sunusunda fiyat değişimi (Veri Kaynağı: REIDIN, 2016; Hazırlayan: Yazarlar).

55 şehre ait fiyat değişim grafiği hazırlanırken şehirler NUTS1 bölgelerine göre gruplanmış ve NUTS1 düzeyi ağırlıklı ortalama değerlerine göre grafik oluşturulmuştur. Tüm bölgeler düzeyinde yeni konut sunusunda satış fiyatlarında artış gözlemlenmektedir, ancak İstanbul’daki satış fiyatı artışı diğer bölgelerdeki artışın çok üstündedir ve özellikle 2013 yılından itibaren farkın daha da belirginleştiği görülmektedir (bkz. Grafik 3).

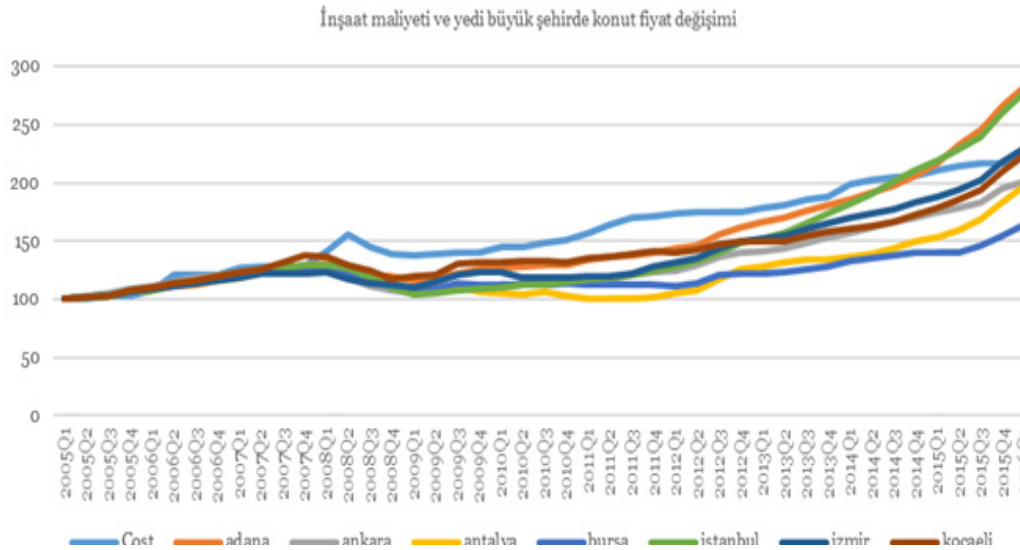


**Grafik 3:** Türkiye’de 2012-2016 yılları arasında yeni konut sunusunda satış fiyatı değişimi (Veri Kaynağı: REIDIN, 2016; Hazırlayan: Yazarlar).

Tüm illerde ve özellikle de İstanbul'da konut satış fiyatındaki sürekli ve belirgin artış, artışa neden olan unsurların neler olabileceği sorusunu gündeme getirmektedir. Fiyat artışında inşaat maliyetlerinin etkisini göstermek üzere Grafik 4'te konut inşaat maliyeti indeksi ile yedi büyük şehirdeki konut satış fiyatı ağırlıklı ortalaması değişimi birlikte yansıtılmıştır. Grafik 5'te ise konut inşaat maliyeti indeks değişimi ile yedi büyük şehirdeki konut satış fiyatı değişimleri ayrı ayrı yansıtılmıştır.

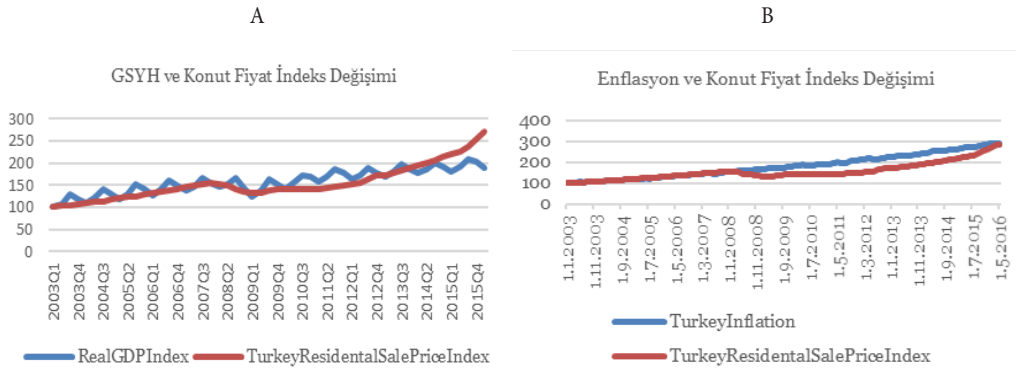


**Grafik 4:** 2005-2016 yılları arasında konut inşaat maliyet indeksi ile 7 büyük şehrin yeni konut sunusu fiyat indeksi değişimi (Veri kaynağı: TUIK, 2016a; REIDIN, 2016; Hazırlayan: Yazarlar).



**Grafik 5:** 2005-2016 yılları arasında konut inşaat maliyet indeksi ile 7 büyük şehirde yeni konut sunusu fiyatı değişimi (Veri kaynağı: TUIK, 2016a; REIDIN, 2016; Hazırlayan: Yazarlar).

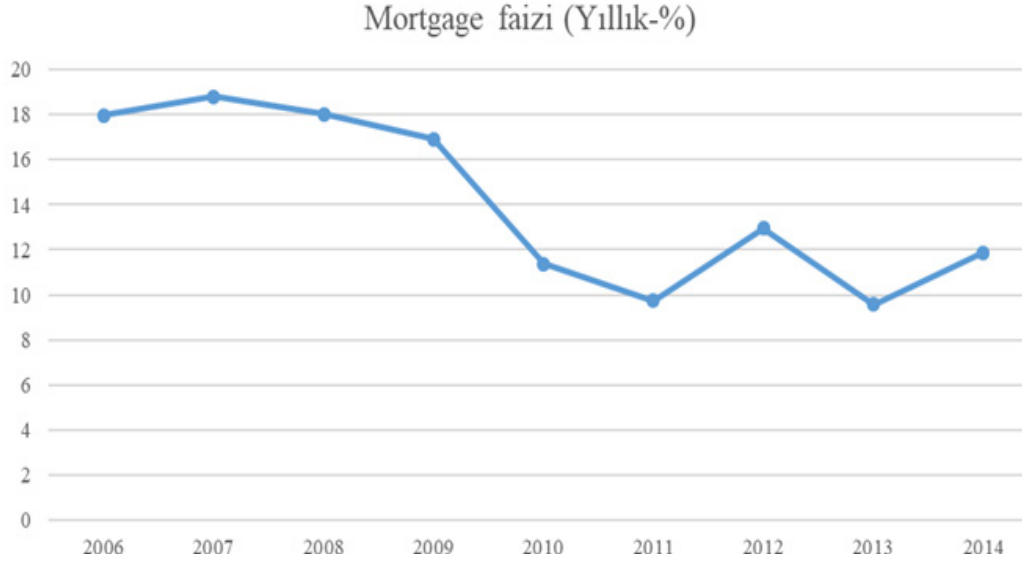
Yedi büyük il ağırlıklı ortalamasına göre 2005-2008 yılları arasında konut fiyat değişimi ile inşaat maliyet indeksi değişimi paralellik göstermektedir. Ancak 2008 sonrasında değişim tamamıyla farklı bir yapı izlemektedir. 2012 yılı 4. çeyreğinden itibaren konut satış fiyatı artışları maliyetlere oranla daha fazla yükselmeye başlamış ve 2015 yılı 3. çeyreğinden itibaren maliyet artışlarının üstüne çıkmıştır. Tek tek iller düzeyinde bakıldığında, 2008'e dek maliyetlerle fiyat artışı paralellik gösterirken, 2014 yılı 3. çeyreğinden itibaren öncelikle İstanbul ve Adana, 2015 yılı 3. çeyreğinden itibaren ise tüm illerde konut fiyatları inşaat maliyetlerinin üstünde artışa geçme eğilimi göstermiştir. Dolayısıyla, konut satış fiyatındaki artışın inşaat maliyetleri ötesinde başka unsurlara dayandığı söylenebilir (bu konudaki tartışma için Alkay vd., 2018 çalışması kaynak olacaktır). Konut fiyatlarındaki bu artışın Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GYSH) ve enflasyonla ilişkisi Grafik 6'da yansıtılmaktadır.



**Grafik 6:** Konut Fiyat İndeksi, GSYH ve Enflasyon değişimi (Veri kaynağı: TUIK, 2015b; TUIK, 2016b; REIDIN, 2016; Hazırlayan: Yazarlar).

Konut fiyat indeksi değişimi ve GSYH ile konut fiyat indeksi değişimi ve enflasyon arasındaki korelasyon değerleri sırasıyla, 0,83 ve 0,91'dir. Yüksek korelasyon değerleri her iki veri setinin yıllar içinde birlikte hareketini açıklar durumdadır. Ancak her iki korelasyon setinin seyri sırasıyla 2013 ve 2015 yıllarında değişmeye başlamıştır. Konut fiyat indeksi GSYH ve enflasyon değerlerinin üstünde bir artış eğilimine girmiştir.

Konut satın alabilirlik indeksinde en önemli göstergelerden biri de mortgage faiz oranlarıdır. Faiz oranlarındaki artışın konut satın alabilirlik indeksini ters yönde etkilemesi beklenir. Merkez bankasından alınan mortgage faiz oranlarının 2006 yılından 2011 yılına gelene dek fark edilir bir düşme gösterdiği görülmektedir. İlerleyen yıllarda artışlar gözlemlense de 2014 yılına dek faizlerin %9-15 aralığında seyrettiği görülmektedir (Grafik 7.).

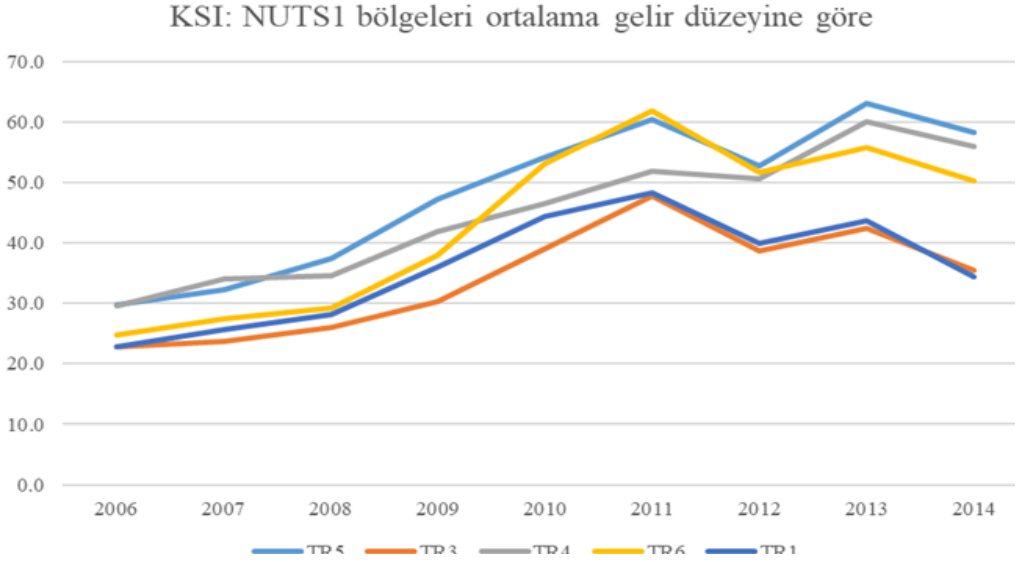


**Grafik 7:** Yıllık mortgage faiz değişimi (Veri kaynağı: TCMB, 2016; Hazırlayan: Yazarlar)

Özet olarak, tüm gelir gruplarında hane halkı gelir düzeylerinde 2006-2014 yılları arasında bir iyileşme olsa da en düşük ve en yüksek gelirli hane halkları arasındaki gelir farkının arttığı görülmektedir. Ayrıca, aynı gelir grubuna mensup hane halklarının gelir düzeyleri NUTS1 bölgelerine göre de farklılaşmaktadır. Benzer şekilde, yeni konut sunusu satış fiyatları da NUTS1 bölgeleri düzeyinde farklılaşmaktadır. Tüm bölgelerde satış fiyatı artış eğilimi gösterse de en belirgin fiyat artışlarının İstanbul (TR1) ve Ege (TR3) bölgelerinde olduğu görülmektedir. 2012 yılından itibaren dikkati çeken değişim ise müteahhitlik faaliyetlerinde bulunanların karlarının geçmiş yıllara oranla belirgin bir şekilde arttığıdır.

#### 4.2. Beş NUTS1 Bölgesi'nde Konut Satın Alabilirlik İndeksi

Beş NUTS1 bölgesinde tüm gelir grupları için hesaplanan indeks değeri Grafik 8'den izlenebilir. Tüm gelir düzeyleri için beş NUTS1 bölgesinde yeni konut sunusu içinden konut satın alabilirlik indeksi özellikle 2008-2011 yılları arasında olumlu yönde artmıştır. 2011 ve 2014 yıllarında indeks değerinde belirgin bir düşüş gözlemlenmektedir. Bu düşüş özellikle İstanbul ve Ege bölgesi için oldukça belirgindir. Tüm bölgelerde faiz oranları aynı kabul edildiğinde bu iki bölgedeki belirgin düşüş konut fiyatlarındaki artıştan kaynaklanmaktadır şeklinde yorumlanabilir (bkz. Grafik 2 ve 3).



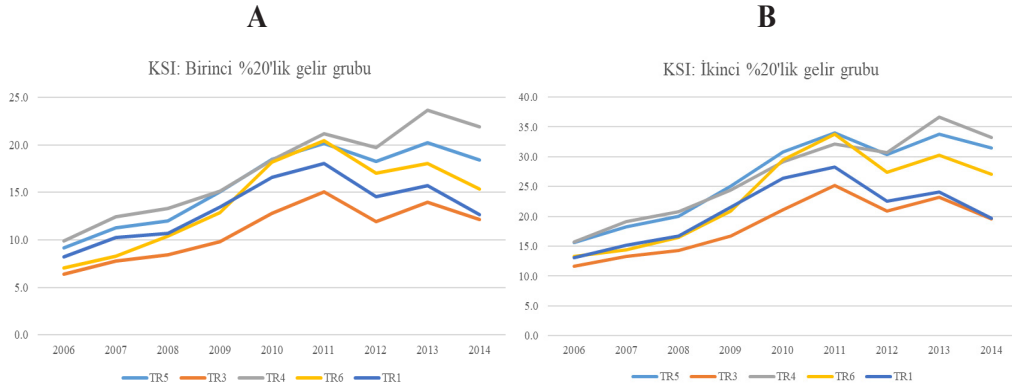
**Grafik 8:** NUTS1 bölgelerinde tüm gelir grupları ve yeni konut sunusunda satış fiyatı ortalamasına göre konut satın alabilirlik indeksi (Hazırlayan: Yazarlar)

İndeks değerleri yeni konut sunusu içinden 100m<sup>2</sup> standart büyüklükte bir konutun satın alınabilirliği doğrultusunda hesaplandığından, aynı zamanda, gelir gruplarının ne büyüklükte konut satın alabildiklerini de yansıtmaktadır. Tablo 1 İstanbul (TR1) örneği doğrultusunda hazırlanmıştır. Örneğin, tüm gelir grupları ortalamasında, bir hanenin 2006 yılında 100m<sup>2</sup>'lik bir konutu satın alabilmek için aylık gelirin %109'unu kullanması; her ay 1818 TL kredi geri ödemesi yapması gerekmektedir. Bunu gerçekleştirebilmek için gereksindiği yıllık ortalama gelir 87283 TL'dir. Belirtilen koşullarda satın alabildiği konut büyüklüğü 22,7 m<sup>2</sup>'dir (bkz. Tablo 1). Tüm bu değerler dar gelirliilerin yeni sunu içinden konut edinmelerinin neredeyse olanaksız olduğunu çok net olarak yansıtmaktadır.

**Tablo 1:** Tüm gelir grupları ortalamasında İstanbul (TR1) için konut satın alabilirlik indeksi özet tablosu  
(Hazırlayan: Yazarlar)

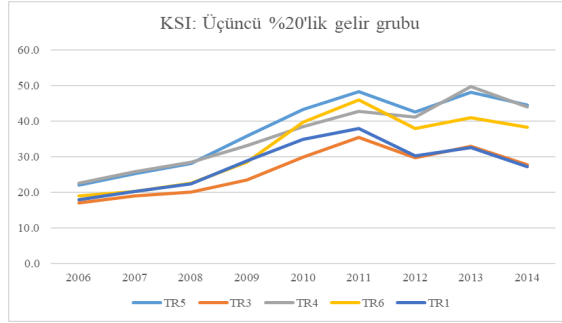
	Medyan gelir %	Gereken aylık geri ödeme tutarı (TL)	Konut satın alabilirlik İndeksi	Gereken yıllık toplam gelir
2006	109,746	1818,400	22,779	87283,22
2007	97,208	2064,385	25,717	99090,504
2008	88,849	1958,973	28,137	94030,727
2009	69,479	1651,296	35,981	79262,243
2010	56,280	1405,692	44,420	67423,250
2011	51,689	1405,171	48,365	67448,208
2012	62,698	1831,059	39,873	87890,834
2013	57,174	1877,817	43,725	90135,233
2014	72,870	2503,643	34,307	120174,887

İndeks değerleri farklı gelir gruplarına göre hesaplandığında çok daha detaylı sonuçlar vermektedir. En düşük gelir gruplarını gösteren 1. ve 2. %20'lik gelir grubu dilimlerinde yeni sunu içinden konut satın alabilirlik indeksi değeri başlangıç yılında çok düşüktür (Grafik 9). Bölgeler düzeyinde farklılaşsa da en düşük iki gelir grubunda konut satın alabilirlik indeksi değerleri 2006-2011 yılları arasında düzenli bir artış göstermiştir. Ancak bu artış standart bir konutu satın almaktan çok uzaktır. Bu iki gelir grubunun, %20 ön ödemeli ve mortgage faiz oranlarına göre, mevcut gelirleri doğrultusunda yeni konut sunusu içinden standart bir konutu satın alarak mülk konut piyasasına giriş yapmaları olanaklı görünmemektedir. İndeks değerindeki olumlu düzelme 2011 yılından sonra dalgalanma eğilimi göstermektedir. 2014 yılında tüm NUTS1 bölgelerinde düşme eğiliminde olsa da İstanbul ve Ege bölgesindeki düşüş diğer bölgelere oranla daha yüksektir. Dolayısıyla bu iki bölgede, dar gelir grupları için konut satın alabilirliğin daha olanaksız olduğunu söylemek yanlış olmaz.



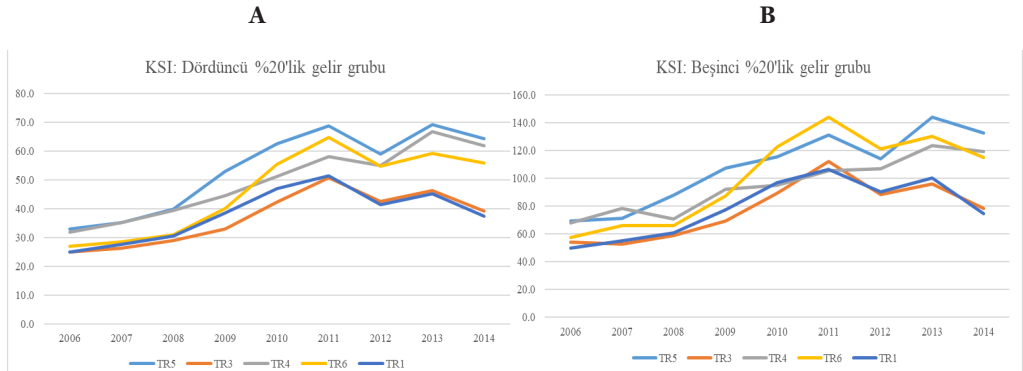
**Grafik 9:** Birinci ve ikinci %20'lik gelir grupları düzeyinde konut satın alabilirlik indeksi (Hazırlayan: Yazarlar).

Üçüncü %20'lik gelir grubu indeks değerleri de benzer bir seyir izlemiştir. 2006-2008 yıllarında çok düşük olan indeks değeri 2008'den itibaren yükselme eğilimine girse de en yüksek değere ulaştığı 2013 yılında bile orta gelir grupları için yeni konut sunusundan standart bir konutun satın alınabilirliği zordur. NUTS 1 bölgeleri içinde İstanbul ve Ege bölgesinde indeks değerleri tüm yıllar boyunca en düşük değeri vermektedir ve 2014 yılında gözlemlenen düşüş yine bu iki bölge için konut satın alabilirlik probleminin çok daha büyük olduğunu göstermektedir (Grafik 10).



**Grafik 10:** Üçüncü %20'lik gelir grubu düzeyinde konut satın alabilirlik indeksi (Hazırlayan: Yazarlar).

En üst gelir gruplarına ait indeks değerlerindeki artış diğer gelir gruplarına göre çok daha belirgindir ve adeta sıçrama göstermiştir. Özellikle en üst gelir grubundaki artış dikkat çekicidir. 2014 yılında indeks değerlerindeki düşüşten, diğer gelir gruplarına benzer biçimde, en fazla İstanbul ve Ege bölgelerinin etkilenmiş olduğu görülmektedir (Grafik 11).



**Grafik 11:** Dördüncü ve beşinci %20'lik gelir grupları düzeyinde konut satın alabilirlik indeksi (Hazırlayan: Yazarlar).



Tüm grafiklerde dikkat çeken iki nokta olmuştur. Her bir gelir grubu için İstanbul ve Ege bölgesinde konut satın alabilirlik indeks değerleri diğer bölgelerden daima daha düşüktür ve indeks değerlerinin düşüğe geçtiği yıllarda yine bu iki bölgedeki düşüş diğer bölgelere oranla çok daha belirgindir. Dolayısıyla bu iki bölgede, gelir düzeyi ve konut fiyatı bağlamında, yeni sunu içinden konut satın alabilirliğin daha kırılgan olduğunu söylemek yanlış olmaz. Diğer dikkat çeken nokta ise indeks değerlerinin düşüğe geçtiği yıllarda, üst iki gelir grubunda gözlemlenen düşüşün alt gelir gruplarından daha fazla olduğudur. Konut fiyatındaki değişimlerden bu iki gelir grubu daha fazla etkilenmektedir. Üst gelir grupları talep piyasası büyüklüğünü belirleyen gruplardır ve görülen odur ki piyasa koşullarında bu gelir gruplarının aleyhine gelişecek durumlar talep piyasasında daralma etkisi yaratacaktır. Düşük gelir grupları ise her koşulda, piyasa konutları içinden standart bir konutu satın alabilirlikten uzaktır.

İndeks değerleri farklı gelir grupları için, bölgelerin farklılıkları da dikkate alınarak, talep ve sunuya dönük farklı konut politikaları geliştirmenin kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. Şüphesiz, bu kurguda hem talep hem sunu tarafı için uygulama araçları ve finansal araçlar farklılaşacaktır. Piyasa genel eğilimleri doğrultusunda, öncelikli politikaların üst gelir grubunun talep daralmasını önleyecek şekilde geliştirileceği beklenir. Bu bağlamda hedef sunu piyasasının dinamiklerini gözeterek orta ve üst gelir gruplarını piyasada tutmayı amaçlayan ekonomi temelli politikalar olacaktır (bu kapsamdaki yakın dönemli politikalar bağlamında bkz. Çelik, 2018). Ancak burada gözetilmesi gereken grup, öncelikle, piyasa dinamiklerince dışlanmış, sistem dışına itilmiş dar gelir grupları olmalıdır. Temel konu dar gelir gruplarını konut piyasasından dışlamayan ve dar gelirliler için sosyal konut politikalarını içeren çok boyutlu ve geniş kapsamlı politikaların tartışmaya açılmasıdır.

İndeks değerleri özellikle İstanbul ve Ege bölgesinde konut sahibi olmanın orta ve dar gelir grupları için olanaksız olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, analizlerin coğrafi bölgeler bazında derinleştirilmesi ve politikaların bölgeler bazında geliştirilmesi zorunludur.

## 5. Genel Değerlendirme

Analiz sonuçları artan konut sunusuna ve gelir düzeyine rağmen, en düşük iki gelir grubunun yeni konut sunusu içinden standart bir konutu satın alabilirliklerinin olanaklı olmadığını göstermektedir. İndeks değerleri coğrafi bölgeler bazında da farklılaşmaktadır. İstanbul ve Ege bölgeleri tüm gelir grupları için konut satın alabilirliğin en düşük olduğu bölgelerdir.

Dar gelir grupları için satın alabilirlik indeksi pozitif yönde ivme kazanmış olsa bile en alt %20'lik gelir grubu indeks değeri 25'in üstüne, en alt ikinci %20'lik gelir grubu indeks değeri 35'in üstüne çıkamamıştır. Bu indeks değerleri, mevcut finansal olanaklar ve belirlenen koşullar altında dar gelir gruplarının yeni konut sunusundan standart bir konutu satın alabilirliğinin olanaksız olduğunu göstermektedir. Bu iki gelir grubunun konut edinebilirliğinde gelirleri yanı sıra, sunulan finansal olanaklar ve en çok da piyasa konutlarının satış fiyatı temel belirleyici durumundadır.

En iyi gelir düzeyine sahip dördüncü ve beşinci %20'lik gelir gruplarının satın alabilirlik durumları ideal indeks değerine çok yakın ya da üstündedir. Bu iki gelir grubunda talep konut fiyatından ziyade ekonomideki dalgalanmalar ve faiz oranları tarafından belirlenmektedir.

Bulgular, üst gelir gruplarının yeni konut sunusu hacminin belirleyicisi olduğunu göstermektedir. Bu durum piyasanın hedefleriyle tutarlıdır. Sunu hacmini belirleyen dördüncü ve beşinci %20'lik gelir grupları ekonomik dalgalanmalar ve faiz oranlarındaki artışa kısa sürede tepki vermektedir. Dar gelir grupları ise tamamiyle sistemin dışındadır. Yeni konut sunusundan konut satın alabilmeleri mümkün değildir. Konut fiyatındaki düşüş satın alabilirliklerini çok küçük oranda artırsa da hiçbir koşulda piyasanın aktörü olmaları ve piyasanın içinde kalmaları söz konusu değildir.

Yeni konut sunusu dışında kentin mevcut stokunun dar gelir grupları için olası sunu piyasası olma ihtimali bulunsa da özellikle kentsel dönüşüm yasasının getirdiği yeniden geliştirme eylemleri bu grubu yine piyasanın dışına itmektir. Dolayısıyla dar gelir grupları için konut satın alabilirlik problemi oldukça büyük bir problem halini almaktadır.

İndekse bağlı tüm bu değerlendirmeler ötesinde belirtilmesi gereken, Habitat II bildirgesinde vurgulandığı gibi konutun bir insalık hakkı olduğudur. Kavramsal tartışmalarda yaşanan zemin kayması gözden kaçırılmamalı, konut satın alabilirlik piyasanın dinamiklerinin sürdürülebilirliği anlamına indirgenmemelidir. Talep piyasasının asal unsurları görülen orta ve üst gelir gruplarının yarattığı talep büyüklüğünü, dolayısıyla, sunu piyasasının dinamiklerini gözetmeye odaklanmış politikalar dar gelir gruplarını tamamiyle sistem dışı bırakmıştır. Bu kabul edilemez bir eksen kaymasıdır ve satın alabilirlik konusunun konut hakkından piyasa maksimizasyonu konusuna kaymasıdır. Araştırma bulguları dar gelir gruplarının mülk konut piyasasından dışlandıklarını göstermektedir. Buna karşın bu grupların barınma haklarına karşılık verecek ne sosyal konut politikaları ne de planlama uygulama araçları vardır.

Coğrafi bölgelerdeki farklılaşmalar, konuta dönük politikaları ülke bütünü yanı sıra yerel ölçekte geliştirmenin önemini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla hem yeni hem de mevcut konut sunusuna dönük politikalar dar gelir gruplarını kapsayıcı olmalı ve yerel koşullar ile ilişkilendirmelidir. TOKİ kanalıyla devletin sunu piyasasının temel aktörlerinden biri haline gelmesi dar gelir grupları lehine kullanılmalıdır.

Son olarak şunu belirtmekte fayda vardır. Konut piyasası analizleri kapsamlı ve sürekliliği olan veri ile doğru bir şekilde yapılabilir ve güvenilir sonuçlar verebilir. Kentler düzeyinde konut satış verisi, konut stokunda boşluk oranları, kira değerlerinin dağılımı gibi temel verilerin olmaması bu analizlerin yapılabilirliği önündeki en büyük engeldir. Oysa gerçeklerle örtüşen politikalara yön verebilecek analizlerin yapılabilmesi bu verilerin sağlanması ile mümkündür.

Bu çalışma konut satın alabilirlik konusuna odaklanmıştır. Elde edilebilir veri doğrultusunda, araştırma bulguları 2006-2014 yıllarını yansıtmaktadır. 2015 sonrasında ülke ekonomisinde olumsuz yönde yaşanan değişimlerin konut satın alabilirlik üstündeki etkilerini yansıtmak önem

kazanmıştır. Elde edilebilir veri doğrultusunda çalışmanın 2015 sonrası dönemi yansıtacak şekilde güncellenmesi yeni bir araştırma olarak ortaya konabilir. Dar gelir grupları için en önemli problemlerden biri de mevcut gelirleri doğrultusunda gereksindikleri konutu kiralayabilmektir. Bu da ayrı bir araştırma konusu olarak ihmal edilmemesi gereken bir konudur.

**Bilgilendirme ve Teşekkür:** Bu çalışma AF140121 referans numaralı British Academy projesinin bir parçasından üretilmiştir. Proje desteğinden dolayı British Academy'ye teşekkürü borç biliriz. Konut satış fiyatı verisinin temininde gösterdikleri anlayış ve kolaylık için REIDIN'e teşekkür ederiz.

### Kaynakça

- Alkan, L. (2015) "Türkiye'de Yıllar İçerisinde Değişen Konut Kavramı ve Konut Sorunu", Kent Araştırmaları Enstitüsü, Rapor, Ankara.
- Alkay, E., Watkins, C. & Keskin, B. (2018). Explaining Spatial Variation in Housing Construction Activity in Turkey, *International Journal of Strategic Property Management*, 22(2), 119-130, <https://doi.org/10.3846/ijspm.2018.443>
- Arnold, E., Skaburskis, A. (1989) "Measuring Ontario's increasing housing affordability problem", *Social Indicators Research*, 21(5), 501-515.
- Aurand, A. (2010) "Density, Housing Types and Mixed Land Use: Smart Tools for Affordable Housing?", *Urban Studies*, 47(5), 1015-1036.
- Bogdon, A.S., Can, A. (1997). "Indicators of Local Housing Affordability: Comparative and Spatial Approaches", *Real Estate Economics*, 25(1), 43-80.
- Bourassa, S.C. (1996) "Measuring the Affordability of Home-ownership", *Urban Studies*, 33(10), 1867-1877.
- Bramley, G. (1994) "An Affordability Crisis in British Housing: Dimensions, Causes and Policy Impact", *Housing Studies*, 9(1), 103-124.
- Bramley, G., Karley, N.K. (2005) "How Much Extra Affordable Housing is Needed in England?", *Housing Studies*, 20(5), 685-715.
- Buğra, A. (1998) *The Immoral Economy of Housing in Turkey*, Joint Editors and Blackwell Publishers.
- Bunting, T., Walks, R.A., Fillion, P. (2004) "The Uneven Geography of Housing Affordability Stress in Canadian Metropolitan Areas", *Housing Studies*, 19(3), 361-393.
- Chen, J., Hao, Q., Stephens, M. (2010) "Assessing Housing Affordability in Postreform China: A Case Study of Shanghai", *Housing Studies*, 25(6), 877-901.
- Chiu, R.L. (1996) "Housing Affordability in Shenzhen Special Economic Zone: A Forerunner of China's Housing Reform", *Housing Studies*, 11(4), 561-580.
- Çelik, Ö. (2018). "Yeni Konut Kampanyaları ile Tanışın: Fedakar Borçluluk", *Ayrıntı Dergi*, Kasım/Aralık 2018, Sayı 28, 70-78.
- Çoban, A.N. (2012) "Cumhuriyetin İlanından Günümüze Konut Politikası", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(3), 75-108.
- Glaeser, E.L., Gyourko, J. (2003) "The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability", *FRBNY Economic Policy Review*, 21-39.
- Glaeser, E.L., Ward, B.A. (2009) "The Causes and Consequences of Land Use Regulation: Evidence from Greater Boston", *Journal of Urban Economics*, 65, 265-278.

- Green, R.K. (1999) "Land Use Regulations and the Price of Housing in a Suburban Wisconsin County", *Journal of Housing Economics*, 8(2), 144-159.
- Linneman, P., Megbolugbe, I. (1992) "Housing affordability: myth or reality?", *Urban Studies*, 29(3/4), 369-392.
- Malpezzi, S. (1996) "What Has Happened to the Bottom of the U.S. Housing Market?", *Urban Studies*, 33(10), 1807-1820.
- Mayer, C.J., Somerville, C.T. (2000) "Land Use Regulation and New Construction", *Regional Science and Urban Economics*, 30(6), 639-62.
- Mayo, S., Sheppard, S. (1996) "Housing Supply Under Rapid Economic Growth and Varying Regulatory Stringency: An International Comparison", *Journal of Housing Economics*, 5(3), 274-289.
- Norris, M., Shiels, P. (2007) "Housing Affordability in the Republic of Ireland: Is Planning Part of the Problem or Part of the Solution?", *Housing Studies*, 22(1), 45-62.
- Özkan, H.A., Türk, Ş.Ş. (2016). "Emergence, formation and outcomes of flexibility in Turkish planning practice", *International Development Planning Review*, 38(1), 25-53.
- Paris, C. (2007) "International Perspectives on Planning and Affordable Housing", *Housing Studies*, 22(1), 1-9.
- Quigley, J.M., Raphael, S. (2004) "Is Housing Unaffordable? Why Isn't It More Affordable?", *The Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 191-214.
- Resmi Gazete (1930) Resmi Gazete, 14/04/1930, R.G. No: 1471
- Resmi Gazete (1933) Resmi Gazete, 21/06/1933, R.G. No: 2433
- Resmi Gazete (1948) Resmi Gazete, 06/07/1948, R.G. No: 6950
- Resmi Gazete (1953) Resmi Gazete, 29/07/1953, R.G. No: 8470
- Resmi Gazete (1956) Resmi Gazete, 16/07/1956, R.G. No: 9359
- Resmi Gazete (1959) Resmi Gazete, 29/07/1959, R.G. No: 10265
- Resmi Gazete (1965) Resmi Gazete, 02/07/1965, R.G. No: 12038
- Resmi Gazete (1966) Resmi Gazete, 30/07/1966, R.G. No: 12362
- Resmi Gazete (1981) Resmi Gazete, 30/06/1981, R.G. No: 17396
- Resmi Gazete (1984) Resmi Gazete, 17/36/1984, R.G. No: 18344
- Resmi Gazete (1985) Resmi Gazete, 09/05/1985, R.G. No: 18749
- Resmi Gazete (2007) Resmi Gazete, 06/03/2007, R.G. No: 26454
- Resmi Gazete (2012) Resmi Gazete, 31/05/2012, R.G. No: 28309
- Şenyapılı, T. (1998) *Cumhuriyet'in 75. Yılı Gecekonduunun 50. Yılı, 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık, Tarih Vakfı, İstanbul.*
- Skaburskis, A. (2004) "Decomposing Canada's Growing Housing Affordability Problem: Do City Differences Matter?", *Urban Studies*, 41(1), 117-149.
- TCMB (2016) Konut kredisi faiz oranları, 2016.
- Tekeli, İ. (1982) *Türkiye'de Konut Sunumunun Davranışsal Nitelikleri ve Konut Kesiminde Bunalım*, Konut 81, Kent Koop Yayınları: 20, Ankara.
- Tekeli, İ. (1994) *The Development of the Istanbul Metropolitan Area: Urban Administration*, IULA-EMME, İstanbul.
- TOKİ (T.C. Basbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı) (2015) <http://toki.gov.tr> (last visited on November 1st, 2015).
- TUIK (2015a) Sıralı %20'lik gruplar itibarıyla yıllık hanehalkı kullanılabilir gelirinin dağılımı, 2015.

- TUIK (2015b) İstatistiksel Tablolar, Üretim Yöntemi ile GSYH, Sabit Fiyatlarla GSYH, Faaliyet Kollarına Göre GSYH
- TUIK (2016a) Bina İnşaatı Maliyet Endeksi ve Değişim Oranları, 2016.
- TUIK (2016b) Tüketici Fiyat Endeksi, 2016.
- TUIK Haber Bülteni (2015) İstatistiklerle Aile, Sayı: 18624, 5 Mayıs 2015.
- Türel, A. (1989) “1980 Sonrasında Konut Üretimindeki Gelişmeler”, *ODTÜ MFD*, 9(1), 137-154.
- Türel, A. (2002) “Konut Politikası Geliştirme Çalışması: Konut Politikaları Bulgular ve Öneriler”, *Konut Kurultayı*, Ankara, 61–83.
- Türk, S.S. & Altes, W.K.K. (2010) “The Planning System and Land Provision for Social Housing in Turkey”, *Housing Finance International*, Vol. XXV, No. 1, 26-34.
- Whitehead, C. (1991) “From need to affordability: an analysis of UK housing objectives”, *Urban Studies*, 28(6), 871–887.
- Yip, N.M., Lau, K.Y. (2002) “Setting rent with reference to tenants’ affordability: public housing rent policy in Hong Kong”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 17(4), 409–418.

## Platform Teknolojileri ve Temsiliyet Sorunu: Uber ve Booking.com Vakaları

### Platform Technologies and Representatin Problem: Uber and Booking.com Cases

Ebru TEKİN BİLBİL\*

#### Öz

Bu alışma, yeni ekonomilerin yarattığı siyaset alanlarındaki temsiliyet boşluklarını incelerken Booking.com ve Uber firmaları vaka analizlerine odaklanmaktadır. Bu alışma ile, bu firmaların faaliyet gösterdikleri piyasaların yapısını değiştirmesi, çıkar ilişkilerini tetiklemesi ve yeni müdahale alanları yaratması irdelenirken bu alanlarda ortaya çıkan temsiliyet sorunları incelenmektedir. Booking.com ve Uber'in bu çalışma dahilinde vaka örnekleri olarak seçilmesinin sebepleri arasında iki firmanın da Türkiye'de yasal takipte olması; geleneksel piyasaya karşı yenilikçi uygulamalara sahip olmaları; dünyada da bu firmalar ile ilgili farklı yasaklama ve yasal düzenleme getirilmiş olması yer almaktadır. Literatürde, dijital platformların yasal değişimleri nasıl kısırttığına ilişkin olarak dört yöntem kategorize edilmektedir. Bu yöntemler şu şekildedir: (1) Yasayı ihlal etmek ya da yasalardan kaynaklanan gri alanlardan istifade etmek; (2) Piyasada yasaklanamayacak kadar bir büyüme sağlamak; (3) Tüketicileri ve diğer paydaşları siyasi güç için harekete geçirmek; (4) Daha ziyade geleneksel siyasi teknikler uygulamak. Söz konusu bu çalışma temsiliyet sorununun formal olan ve formal olmayan ile siyasi ve politik ikilemelerinin ötesinde dijital platform firmalarının nasıl muğlak, çetrefilli ve belirsiz yeni siyaset alanlarını oluşturduğu ve yine bu alanlardaki müdahale süreçlerinde nasıl daha çetrefilli temsiliyet problemleri yarattığını incelemektedir. Ayrıca, bu çalışma, sözü geçen siyaset alanları içerisindeki aktörlerin koşullara bağlı yaklaşım ve etkileşimlerini temsiliyet sorunu çerçevesinde irdelerken, bu hizmetlerden mahrum kalan gruplar açısından temsiliyet boşlukları olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Meslek birliklerinin, yenilikçi teknoloji ve yeni ekonomi piyasası temsiliyetinde boşluklar yaratacak şekilde çıkar faaliyetlerine girerek temsiliyet boşlukları yarattığı görülmektedir. Bu temsiliyet boşluğu aynı sektördeki STK'lar arasında da çatışma alanları yaratmaktadır. Bu analiz ışığında, temsiliyet sorunu 6 faktör açısından söz konusu vaka analizleri üzerinden sonuçlandırılabilir. Bu faktörler şu şekildedir: (1) Kurumsal tercihler, (2) Kimin katıldığı, (3) Kimin dışlandığı, (4) Nasıl

\* Öğretim Üyesi. Dr. Özyeğin Üniversitesi. ebru.tekin@ozyegin.edu.tr; ebrutekin@hotmail.com,  
Orcid: 0000-0001-9916-1047

katılım sağlandığı, (5) Katılımın gerekçeleri, (6) Sonuç üzerindeki etki. Buna göre, çalışma şu sonuçları ortaya çıkarmıştır: (1) Türkiye’de dijital platform firmaları özelinde onların da haklarını koruyucu bir regülasyon olmaması; (2) Yeni teknolojilerin tetiklediği regülasyonların farklı müdahale alanları ve ilişki formları yaratması; (3) Seçimle gelen tepeden-aşağıya temsiliyet ile betimsel ve sembolik temsiliyet arasında yeni iletişim, yönetim ve etkileşim alanlarının geliştirilmesi gereği. Bu çalışma vaka analizi metodunu benimserken kalitatif görüşmeler, telefon mülakatları ve katılımcı gözlemler ile doküman analizlerine dayanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Temsiliyet, Uber, Booking.com, Yeni Ekonomiler, Platform Teknolojileri, Yasal Regülasyon

### **Abstract**

By examining the company cases of Booking.com and Uber, this study focuses on the representational gaps in new areas of politics, which are created by the new economy. By analyzing the problems of representation in these new areas, this study focuses on how these firms have changed the market structure, triggered the interest relations and created new areas of intervention. The reasons of the selection of Uber and Booking.com as case examples include that: both have engaged with legal proceedings in Turkey; they have innovative practices as a challenge to the traditional market; there are different prohibitions and regulations about these firms around the world. While digital platform firms are defined as ‘regulatory entrepreneurs’, there are three categories of how these digital platforms provoke legal changes: (1) Violating the law or taking advantage of the gray areas of law; (2) Ensuring a significant growth in the market so that they cannot be prohibited; (3) Mobilizing consumers and other stakeholders for political power; (4) More traditional political techniques to apply. Therefore, beyond the formal-non-formal and politics-political dilemmas of the representation problem, this study analyzes how digital platform firms create ambiguous, contradictory, and uncertain areas of politics. Moreover, this study examines how these firms constitute again more contradictory problems of representation during the intervention processes. As such, by probing the conditional approaches and interactions of the actors, this study also indirectly reveals the gaps in the representation of those who are in favor of these services as well as firms that provide these services. Therefore, this study presents that professional associations have created the representational gaps by engaging interest-based activities that seem to result in creating the gaps in the representation of innovative technologies and markets of the new economy. Moreover, this gap in representation creates the areas of conflict even among NGOs within the same sector. In light of this insight, the case analysis results with 6 factors to analyze the problem of representation. These factors are as follows: (1) Institutional choices, (2) Who participated, (3) Who is excluded, (4) How is participated, (5) Reasons for participation, (6) Impact on the outcome. Therefore, the outcomes of this study might be summarized as follows: (1) There is a lack of regulation on protecting the rights of digital platform firms and their services in Turkey; (2) Regulations triggered by new technologies create different intervention areas and forms of relationships; (3) There is a need for the development of the new areas of communication, governance and interaction between election-based top-down representation, on the one hand; and descriptive and symbolic representation, on the other hand. By adopting the case analysis method, this study is based on qualitative interviews, telephone interviews, participant observations and document analyses.

**Keywords:** Representation, Uber, Booking.com, New Economy, Platform Technologies, Legal Regulation.

## **1.GİRİŞ**

Temsiliyet kavramı üzerinde siyaset bilimi literatüründe yer alan sayısız çalışma bu olguyu farklı yönleriyle çalışmıştır. Temsilcilerin nasıl, ne zaman ve ne sıklıkla seçileceğine karar verme;

kimin kimi nasıl temsil edeceğini belirleme; ne ölçüde temsil ettiğini ölçme; temsilcilerin temsil edilenler tarafından nasıl görüldüğü; temsil edilenlerin temsilciler hakkında ne hissettiği; temsil edenlerle edilenler arasındaki ilişki; bu ilişkideki gerçeğe uygunluk ve bunun ölçütleri vb. gibi unsurlar temsiliyet sorunu ile ilişkilendirilebilir. Buna göre, her tür siyaset temsiliyet sorunu ihtiva etmektedir (Redner, 1994; Ankersmit, 2002). Fakat yeni ekonominin oluşturucu araçlarından olan dijital platform firmalarının (Tapscott, 1996; Kenney and Zysman, 2015) temsiliyet sorunu açısından çalışılması noktasında literatürde bir boşluk bulunmaktadır. Bu çalışma bu boşluğu kapatmaya yönelik bir katkı niteliğindedir.

Çağdaş demokrasi teorisinde temsiliyet sorunu iki sebeple daha da önemli hale gelmektedir (Urbanti and Warren, 2008). Birincisi, seçime dayalı temsiliyete dayanan demokratik temsiliyet standartının ölçütleri arasındaki ayrılık (temsil-vekalet ilişkisi, seçim sistemi, sorumluluk, eşitlik vb.) iken; ikincisi, siyasi meşruiyet hasıl etmeye çalışmak için gittikçe çoğalan ve resmi kanallar dışında ortaya çıkan müzakere ve mütalaa alanlarında giderek karmaşıklaşan ve ülkesel sınırlara indirgenmeyen bir siyasi arenanın ortaya çıkmasıdır. İkinci neden üzerine giden araştırmacılar, temsiliyet sorununda kapsama ve dışlama olgularını (Lijphart, 1999; Powell, 2004); seçim süreci dışında işleyen idari politika alanlarını (Fung, 2006); sivil toplum savunulduğu (Strolovitch, 2006); küresel sivil toplum (Grant and Keohane 2005; Held and Koenig-Archibugi 2005) konularını incelemişlerdir. Bu makale ise bu iki sebebin oluşturduğu alanlar arasındaki ilişkiyi yeni ekonominin oluştucu araçlarından olan dijital platform teknolojileri üzerinden irdelemektedir; diğer bir deyişle, resmi kanallar içindeki alanın temsiliyeti ile resmi kanallar dışındaki alanın karar alma süreçlerindeki temsiliyeti.

Buna göre araştırmanın sorusu ise şu şekildedir: bir yandan formalist temsiliyet (Ör: karar alıcılar) ile diğer yandan betimsel ve sembolik temsiliyet (Ör: STK) arasındaki ilişki dijital platform teknolojilerinin yarattığı siyaset alanında temsiliyet sorununu nasıl etkilemektedir? Dijital platform firmaları açısından seyahat ve turizm sektöründe yeni firmalar (Odamax, Trivago, Otelz vb.) ortaya çıkmış; taksi piyasasında ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB)'nin itaksi ve havaalanı VIP taksi gibi girişimleri ile taksicilerin eylem haberleri ortaya çıkmıştır (Bloomberg, 2018). Bu yeniliklerin ve gelişmelerin altında iki firmanın – Booking.com ve Uber – piyasa yapısını değiştirmesi, çıkar ilişkilerini tetiklemesi ve yeni müdahale alanları yaratması yattığı söylenebilir. Buna istinaden, bu çalışmada, dijital platform firmaları olarak bu iki firma seçilmiş ve bu firmaların Türkiye'deki çıkar grupları ve regülatörlerle ile olan ilişkileri çerçevesinde yeni ekonomideki temsiliyetleri tartışılmıştır.

Bu çalışma şu şekilde yapılandırılmıştır: giriş bölümünün ardından ikinci bölüm temsiliyet sorununu tanımlamakta ve bir literatür çalışması sunmaktadır; üçüncü bölüm ise, Uber ve Booking.com vakalarını irdelemektedir; dördüncü bölümse ise, dijital platform firmaları ile temsiliyet sorununun yarattığı siyaset alanını resmetmekte ve saha çalışması sonucu elde edilen verileri inceleyerek bu alan içerisinde yer alan aktörler arasındaki etkileşimleri göstererek bu alanı açıklamaktadır. Son bölüm ise, temsiliyet sorununun dijital platform firmalarının oluşturduğu pazarda ve yarattığı siyaset alanındaki etkileşimlerinin sonuçlarını sunmaktadır.



## Uber ve Booking.com Vakaları

Uber özelinde, bir tür mobil uygulaması sunan firma 2009 yılında ABD'de San Francisco şehrinde kurulmuş hızlı bir büyüme gösteren bir uluslararası dijital platform firmasıdır (Ek-1). Dünya çapında 77 ülke ve 616 şehirde faaliyetleri olan firma faaliyet gösterdiği her bir yerelde lisanslama koşulları çerçevesinde bir ya da birden fazla uygulamaya sahiptir. Yine, lisanslama koşullarına göre bireyler platform üzerinden Uber sürücüsü olmak için başvurabilir ve kendi özel araçları ile Uber uygulamaları aracılığı ile paylaşımlı (UberPOP) ya da tekil (Uber Taxi, UberXL) yolcuları bir noktadan başka bir noktaya taşıyabilirler. Mesela, San Francisco'da bu tür bir uygulama lisanslanmışken Türkiye'de sadece bireylerden ziyade taşımacılık belgesi alan firmalara bu uygulama imkanı sunulmaktadır. Fakat bu uygulama da Aralık 2016'da İstanbul Emniyet Birimlerinde yasaklanmasına rağmen uygulama hala aktiftir. Ayrıca, Türkiye'de paylaşımlı (UberPOP) uygulama en başından beri mevcut piyasa koşulları sebebiyle faaliyete geçirilmemiştir (Tekin Bilbil, 2018a).

Booking.com ise uluslararası bir seyahat e-ticaret firmasıdır ve platformu üzerinden günde 1.5 milyondan fazla geceleme rezervasyonu yapılmaktadır. TÜRSAB (Türkiye Seyahat Acentaları Birliği), Booking.com'a karşı iki dava açmıştır. Birincisi, 9 Temmuz 2015 günü TÜRSAB, Booking.com'un en iyi fiyat garantisi prensibine karşı Rekabet Kurulu'na başvurmuş ve dava 5 Ocak 2017 tarihinde Booking.com'un Rekabet Kanunu'nun 4054 No'lu maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle 2.543.992,85 YTL tutarında cezaya mahkum edilmesi ile sonuçlanmıştır. İkincisi, 4 Aralık 2015 tarihinde TÜRSAB Booking.com'a İstanbul 5. Asliye İdare Mahkemesi'ne Booking.com'un haksız rekabet koşullarını ihlal ettiği gerekçesiyle dava açmıştır. Söz konusu davanın 29 Mart 2017 tarihli duruşmasında Booking.com internet adresi üzerinden veya oluşturacakları başka bir adres üzerinden, Türkiye'de yerleşik otel, konaklama tesislerinin pazarlanması ve pazarlanmasına aracılık edilmesi yönündeki faaliyetin durdurulmasına, bu konuda Bilgi Teknolojileri Kurumu (BTK)'na yazı yazılmasına karar vermiştir. Buna rağmen, 30 Mart 2017'de BTK Başkanı bu tür bir yazı yazma yetkisi olmadığını belirtmiş ve aynı gün Booking.com yurtiçi rezervasyonları için Türkiye'de platformlarını kapatmıştır (Tekin Bilbil, 2018b).

Bu açıklamalar ışığında, Booking.com ve Uber'in bu çalışma dahilinde vaka örnekleri olarak seçilmesinin sebepleri şu şekildedir: (1) Türkiye'de iki firmanın da yasal takipte olması, (2) İki firmanın da geleneksel piyasaya karşı yenilikçi uygulamalara sahip olması, (3) Dünyada da bu firmalar ile ilgili farklı yasaklama ve düzenleme getirilmiş olması.

## 2. TEMSİLİYET SORUNU

Temsiliyetin iki farklı boyutuna odaklanan çalışmalar, bir taraftan ideoloji, anlam ve öznellik; diğer taraftan ise, siyaset, devlet ve hukuk konularını incelemektedir (Spivak, 1988). Bu noktada, Dahlstedt (2008), temsiliyetin dahili ve harici yanlarını irdeleyip harici unsurlar olarak kurumsal, parlamenter ve siyasi tesiri incelerken dahili unsurlar olarak temsiliyeti iletişimsel pratiklerle ilişkilendirmektedir. Bu noktada siyasetin sembolik boyutunun anlamını vurgulanmaktadır.

Yine, temsilîyeti üç temel kavrama dayandıran çalışmalara göre temsilîyet otorite, monopol ve ülkesellik kavramları üzerinden incelenmektedir (Avritzer, 2008). Buna göre, temsilîyet bir merkezi otorite etrafında modern devletin ortaya çıkmasıyla monopol ve bölgesel özellikler edinmiştir. Bu noktada, temsilîyet sorunu temsili bir otorite ve onun temsil ettiği zorlayıcı ve idari formlar üzerinden ortaya çıkmaktadır. Bu fikrin isim sahibi Thomas Hobbes'a göre temsilîyet, otorite sağlamak ve otoriteye sahip olmakla ilişkilendirilmekte ve resmi ve yasal temellere dayandırılmaktadır. Buna göre temsilci kendisine bazı sorumluluklar atfedilen bir otoriteye temsil edilene de bazı sorumluluklar atfedilmekte ve bu temsilci otorite de temsil edilenin hareketlerinden sorumlu olmaktadır (Pitkin, 1964). Bu noktada, Hobbes otoriteyi şu şekilde tanımlamaktadır: "hakimiyet sahip olma hakkı iken eylem ve davranış hakkı ise otoritedir<sup>1</sup>. Bu noktada, bağlılık (*affinity*) olgusu ön plana çıkmakta ve temsilîyetin belli bir ülkesellik alanında zamanla monoli kazanmasına işaret etmektedir (Avritzer, 2008). Hanna Pitkin'in demokratik temsilîyet yaklaşımı ise otorite ve sorumluluğu ilişkilendirmektedir. Buna göre, temsil edilecekler tarafından temsilciye verilen otorite ve temsilcinin temsil ettiklerine yönelik sorumluluğu iki yönlü bir ilişkiyi ifade etmekte demokratik temsilîyeti getirmektedir. Fakat bu geleneksel temsilîyet yaklaşımları sivil toplumun yarattığı yeni temsilîyet alanları ile farklı boyutları ortaya çıkarmaktadır (Kandiyoti, 1991; Yavaş ve Demir, 2014). Yine, yerel yönetimler de temsilîyet olgusunun çalışma alanlarını farklılaştırmaktadır (Palabıyık ve Görün, 2004; Üste, 2005; Görün, 2006). Buna benzer, örgüt ve kurumsal alan dışında bireylerin temsilîyet araçlarından mahrum olması da önem arz etmektedir (Kaypak, 2013; Aslan ve Kaya, 2004).

Kültürel siyaset ve anlam siyaseti üzerine odaklanan Dahlstedt (2008) ise, temsilîyeti hem bir davranış biçimi olarak incelerken Pitkin'in temsilîyet problemi yaklaşımına üç eleştiri getirmektedir: (1) Pitkin'in sembolik temsilîyetine karşı çıkmasını dogmatik bulurken kurumsal temsilîyetle sembolik temsilîyet arasında yakın bir ilişki kuramamasını eleştirmektedir; (2) Pitkin'in sandığının aksine temsilîyet sorunun ne parlamenter temsilîyete ne de seçilenlerle seçenler arasındaki ilişkiye özgü olmadığını belirtmekte ve temsilîyetin diğer alanları ve toplumun diğer sahalarını da içerdiğini vurgulamaktadır; (3) Pitkin'in siyaset hakkındaki yazımını temsilcilerin ne ölçüde temsil ettiğini ölçmesi, ve bu yönde bir formül üretmesini eleştirmektedir.

Bu eleştiriler ışığında temsilîyet sorununa daha karmaşık ve geniş bir açıdan bakılması gerektiğini belirten Dahlstedt (2008) siyaset ve kültür arasındaki sınırların irdelenmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu noktada temsilîyet sorununun merkezi otorite tarafından inşa edilen bir siyaset alanı dışındaki alanlarda da incelenmesi gerektiğini ifade ederken gücün dağıtımının siyasetin birçok alanı için geçerli olabileceğini savunmaktadır. Yine, Dahlstedt (2008)'e göre, anlam siyaseti özelinde sembolik temsilîyet anlayış ve olgular (temsilîyetler) üretmekte ve bu üretim süreçleri de farklı ve karmaşık siyaseti alanları, yeni kimlikler ve deneyimler yaratmaktadır. Sonuç olarak, Dahlstedt (2008) temsilîyet sorununu ne ölçüde resmi, bürokratik ve yasama alanları içerisinde olup olmadığını sorgularken siyaset alanının bu kurumsal yapılar dışındaki toplumsal arenalarda vücut bulduğunu ifade etmektedir. Bu noktada, Pitkin'in iki-yönlü ve temsilîyeti resmi

1 English Works, Sir William Moles (London: Longmans, Brown, Green and Longmans, 1839-1845).

siyasete indirgeyen yaklaşımını eleştiren Dahlstedt (2008) temsiliyet sorununu popüler kültür, medya gibi etkenlerin temsil edilenler ile ilgili sembolik ifadeleri nasıl dönüştürdüğünü analiz ederken temsiliyet sorununu resmi siyasetin ötesine taşımaktadır.

Buna benzer şekilde, Cocks (1989) da toplumsal gücün sadece vatandaş, iktidar ve siyaset ilişkisine indirgenemeyeceğini belirtmektedir. Mouffe (1993) ise siyaset ve politika ikilemine atıfta bulunurken temsiliyet sorununu yine iki farklı alan tanımlaması yaparak incelemektedir. Bu alanlardan ilki toplumda düzen üreten resmi kurumsal siyasi pratikler içeren *siyaset* iken; ikincisi, sembolik-iletişimsel pratiklere atfedilen topluluk, kimlik ve toplum olguları olarak görülebilen *politika* boyutudur. Temsiliyetin temsil edilen ve temsil eden arasında tek yönlü bir ilişkiyi vurgulayan söz konusu bu çalışmalara karşın Pitkin (1967) gibi bunun çok yönlü ve karmaşık bir alana işaret ettiğini vurgulayan çalışmalar da mevcuttur. Pitkin (1967) temsiliyet problemini, “mevcut olmayanı ortaya çıkarma [*making the absent present*]” olarak tanımlanırken temsil edenin temsil edilen için nasıl ve hangi yollarla onları temsil ettiği ve onlar namına hareket ettiğine odaklanmaktadır. Pitkin, temsiliyetin 2 farklı özellikte 4 boyutunu vurgulamaktadır:

1. Formalist özellikler (Temsilci ile temsil edilen arasında resmi düzenlemeler ve kurumsal süreçlerin olması hali):

- (a) Sınırsız vesayet olarak temsiliyet: Formalist bakış açısına sahip bu görüş iki farklı yaklaşım içermektedir, yukarıda-aşağıya ve aşağıdaki-yukarıya. İlki resmi, kurumsal düzenleme ve süreçler temsiliyetin önüne geçmekte ve onu şekillendirmektedir. Bu noktada demokrasinin seçkinci ve katılımcı anlayışına atıfta bulunulabilir (Dahlstedt, 2008).
- (b) Hesap verebilirlik olarak temsiliyet: Temsilcilere yönelik süpheci bir yaklaşıma sahip olan bu yaklaşım temsilcilerin temsil ettikleri kişilere karşı sorumlu olmasını ifade etmektedir. Seçkinci yaklaşımın aksine sorumluluklarından bağımsız olmayıp belirli zorunluluklara bağlı olmalarını gerektirmektedir.

2. Formalist olmayan özellikler (temsilcilerin bireylerin sesi olması, onların düşünce ve hislerini ifade etmesi):

- (a) Betimsel temsiliyet: Temsiliyetin benzerlik ya da yansıtma prensibiyle birini ya da bir şeyi temsil etmesi ile ilişkin olup temsiliyetin temsil ettiği ile hiçbir bozulmaya maruz bırakmadan hatasız bir tekabül ve benzerlik ürettiği bir süreç olduğunu ifade etmektedir (Pitkin, 1967, s. 60). Betimsel temsiliyet temsilcinin temsil ettiği grupla ne ölçüde ortak çıkarlar güttüğü ve ortak deneyimler paylaştığına odaklanmaktadır (Dovi, 2006). Örneğin, seyahat/ulaşım tüketicilerin ya da taksicilerin haklarını savunanların ne ölçüde bu bireylerle kendilerini özdeşleştirebildiklerini incelenmesi betimsel temsiliyetin alanına girmektedir.
- (b) Sembolik temsiliyet: Bir ulusun ya da ülkenin bayrak ile temsil edilmesi gibi temsiliyetin sembollerin üretimini ihtiva etmesidir. Fakat bu noktada ancak temsilcilerin sembollerin

temsiliyetine inandığı ölçüde temsiliyet var olmaktadır. Bu sebeple temsil edilenlerine ne ölçüde temsil edildiklerine inanmaları önem arz etmektedir.

### 3.METODOLOJİ

Bu sınıflandırma ışığında, söz konusu bu çalışma temsiliyet sorununun formal olan ve formal olmayan ile siyasi ve politik ikilemlerinin ötesinde dijital platform firmalarının nasıl muğlak, çetrefilli ve belirsiz yeni siyaset alanlarını oluşturduğu ve yine bu alanlardaki müdahale süreçlerinde nasıl daha muğlak, çetrefilli ve belirsiz temsiliyet problemleri meydana getirdiğini incelemektedir. Bu çalışma vaka analizi metodunu benimserken kalitatif görüşmeler, telefon mülakatları ve katılımcı gözlemler ile doküman analizlerine dayanmaktadır. Derinlemesine görüşmeler, Booking.com vakası için 6 otelci, 11 sivil toplum kurumu (STK) temsilcisi<sup>2</sup> (TÜRSAB, TURIZOOM, TUROYD, TUROFED, BOYD, POYD, ETİK, BODER, TUROB), 4 seyahat acentası temsilcisi; telefon görüşmeleri 10 küçük otel işletmecisi ile Ağustos-Eylül 2017 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Uber vakası içinse, 10 Uber şoförü, 10 Bitaksi Uygulaması şoförü, 5 hiçbir uygulama kullanmayan taksi şoförü, 2 üst-düzyer Uber şirket temsilcisi, İstanbul Taksiciler Esnaf Odası Başkanı ve bir üst düzey yöneticisi, UKAME Başkan yardımcısı, İstanbul Vergi Dairesi Başkanı, Ulaştırma ve Taşımacılık Birliği'nden 2 temsilci ile Haziran-Aralık 2016 tarihlerinde görüşülmüş ve Uber yolculukları yapılarak katılımcı gözlemler sağlanmıştır. Elde edilen verilen Nvivo yazılımı ile işlenmiş, kategorize edilmiş ve çalışılmıştır.

### 4.DİJİTAL PLATFORM FİRMALARI: UBER VE BOOKING.COM

Dijital platform firmaları literatürde farklı perspektiflerden çalışılmıştır. Bunlar arasında, paylaşım ekonomisi (Schor and Fitzmaurice, 2015; Fuentes-Bracamontes, 2016); işlem maliyeti (Botsman and Rogers, 2010; Wilhelms, Sven, and Falk, 2017; (Barnes and Mattsson, 2016; Belk, 2014; GermannMolz, 2013; Guttentag, 2015; Huber, 2017; Frenken and Schor, 2017; Hennart, 2010) ve platformların mobil teknolojiler üzerinden hizmet vermeleri ve kullanımının artışı (Prensky, 2001; Young and Hinesly, 2012; Godelnik, 2017) yer almaktadır.

Ayrıca, yönetim çalışmaları dahilinde incelenen unsurlar arasında regülasyonun olması ya da olmaması, bu platformların kimin ne ölçüye kadar regüle edebileceği ya da edilmesi gerektiği (McKee, 2017); vergi, işçi, rekabet ve ayrımcılık-karşıtı yasalar (Finck and Ranchordás, 2016) tartışılmaktadır. Yine, devlet-uygulamalı tekeller ile ilişkisi (Evans and Schmalensee, 2016; Parker et al., 2016); aynı zamanda bu firmaların mesela buldukları pazarlardan elde ettikleri komisyon açısından kar'a erişimleri ve kar etme koşulları (Richardson, 2015) incelenirken bu firmaların dağınık örgüt yapısı sebebiyle çalışanları ile ilişkisi (Yetim, 2016) de irdelenmektedir.

2 TÜRSAB: Türkiye Seyahat Acentaları Birliği; TURIZOOM: Turizoom International Hotel Management; TUROYD: Turizm Otel Yöneticileri Derneği; TUROFED: Türkiye Otelciler Federasyonu; BOYD: Bodrum Profesyonel Otel Yöneticileri Derneği; POYD: Profesyonel Otel Yöneticileri Derneği; ETİK: Ege Turistik İşletmeler Ve Konaklamalar Birliği; BODER: Bodrum Otelciler Derneği; TUROB: Türkiye Otelciler Birliği.

Yenilikçi dijital uygulamalar geleneksel uygulamalar ile karşılaştırıldığında devlet-uygulamalı ayrıcalıkların (örneğin, taksi piyasası) fiyatları arttırdığı, kaliteyi düşürdüğü, ve yenilikçiliği caydırdığı da tartışılmaktadır (Mitchell, 2012; Cramer and Krueger, 2016). Yine, Motala (2016) yeniliğin regülasyonunda dört mantık öne sürmektedir: (1) Piyasa başarısızlıklarının yarattığı sosyal açıkların düzeltilmesi, (2) Sosyal maliyet ve verimsizliklerin en aza indirilmesi, (3) Teori ve uygulama ile bağlantı kurma (4) Menfaat sahipleri arasında kazanılmış çıkarların dengelenmesi. Buna ilaveten, yenilikçiliğin; bunun faydalı sonuçlarının; ve toplumsal fayda açısından yerinin önemini vurgulayan çalışmalar da mevcuttur. Bu noktada, teknoloji platformlarının yenilikçilik, farklılaştırma, yasal düzenleme, toplum tarafından kabul görme unsurlarına dikkat çekilmektedir (Schneider, 2017). Buna rağmen bu firmaların düzenleyici aktör ve kurumlara ve onların meşru kaygılarına karşı sorumlu olunabileceği; ve yine onlarla savunucu olmaktan çok saldırgan (*offensive*) olunabileceğinin altı çizilmektedir (Cannon and Summers, 2014). Ayrıca yeni platform teknolojilerinin regülasyonunda rant kollama (*rent-seeking*), arbitraj, ve kazanılmış hak beklentisi gibi sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Bu noktada devlet otoritesinin faaliyet ve etkisinin korunması ya da bunu etkilemeye yönelik güçlü taahhüd (*commitment*) söz konusudur (Chaudhry and Garner, 2007; Rodrik, 2014). Mesela, temsilci STK'ların (Ör: İstanbul Taksiciler Esnaf Odası, TÜRSAB) ve regülatör ve uygulayıcı olan devletin (Ör: UKAME) geleneksel piyasa koşullarını koruması ve söz konusu platform firmalarının faaliyetlerinin durdurulması yönündeki savunuculuk faaliyetleri buna bir örnek teşkil edebilir (Tekin Bilbil, 2018a, 2018b).

Dijital platform firmaları regülatör girişimciler (*regulatory entrepreneurs*) olarak tanımlanmaktadır (Pollman and Barry, 2016). Regülatör girişimcilerin yasal değişimleri nasıl "kışkırttığı" (*instigate*) ile ilişkin olarak dört yöntem kategorize edilmektedir:

- (1) *Yasayı ihlal etmek ya da yasalardan kaynaklanan gri alanlardan istifade etmek*: Mesela, Uber'in davalardaki savunmasında taşımacılık firması olmayıp bir platform sağlayıcı olduğunu vurgulaması bu yönetime bir örnek olabilir. Yine, firmanın faaliyetlerinin yasaklanması kararı verilmesi ve araçları bağlanmasına rağmen faaliyetlerine devam etmesi ve açılan davaları kazanması da bir örnek teşkil edebilir. Ayrıca, Booking.com'un en iyi fiyat garantisi uygulamasını bir süre devam ettirerek rekabet kurallarını ihlal etmesi ve kendisini doğrudan tüketiciden ödeme alan bir seyahat acentası olarak değil de sadece otelden komisyon alan bir platform firması olarak tanımlaması yine bu yönetime bir örnek olabilir.
- (2) *Piyasada yasaklanamayacak kadar bir büyüme sağlamak*: Booking.com firmasının Türkiye'de otelciler tarafından alternatifsiz olarak tanımlanacak kadar büyük bir pazar payına sahip olması ve Booking.com firmasının müzakerelerde bunu ifade etmesi (Saha Görüşmeleri, 2017) bu yönetime bir örnek olabilir. Ayrıca, piyasayı ele geçirme noktasına gelmesi de Uber'in özellikle nispeten daha çok tepki çeken UberXL hizmetinin Türkiye'de bilinirliğinin başlaması ve geleneksel taksi piyasası tarafından bir tehdit olarak algılanması ile sonuçlansa da bu ürünün fiyatlarını rekabetçi bir fiyatlandırmaya dönüştürmesi ile agresif bir pazarlama uygulaması bu yönetime bir örnek olabilir (Tekin Bilbil, 2018a).

- (3) *Tüketicileri ve diğer paydaşları siyasi güç için harekete geçirmek*: Bu yöntemin ne Booking.com ne de Uber tarafından uygulaması görülmesi de yurtdışında mesela Uber'in ABD'nin Virjinya eyaletinde lobici gruplar istihdam ederek bir hareket oluşturdukları örneği verilebilir.
- (4) *Daha ziyade geleneksel siyasi teknikler uygulamak*: Siyasileri etkileme yönünde lobi ve müzakere yöntemlerini içeren bu kategoride Türkiye özelinde Booking.com üst düzey siyasi görüşmeler gerçekleştirmektedir (Tekin Bilbil, 2018b). Buna karşın, Uber'in bu tür geleneksel siyasi müzakere teknikleri noktasında İstanbul Taksiciler Esnaf Odası'nın uygulayıcı UKAME üzerinde lobi faaliyetlerine karşı müzakere kanallarının bu firmaya henüz açılmadığı söylenebilir (Yüzyüze Görüşme, Uber, Ekim 2016).

## 5. DİJİTAL PLATFORM FİRMALARI VE TEMSİLİYET SORUNU

Yeni ekonomilerin yarattığı sektörlerde temsiliyet sorununu kavramlaştırılması temsiliyet sorununu dört farklı boyutta incelemeyi gerektirmektedir (Lucio, 2010): (1) Sektörel süreçler (geleneksel olana karşı yeni); (2) İdeolojik faktörler (ulusala karşı uluslararası); (3) Organizasyonel özellikler (merkezileşmiş olana karşı dağılık); (4) Yasal düzenlemeler (sıkı bir şekilde regüle edilene karşı esnek bir şekilde regüle edilen). Booking.com ve Uber'in Türkiye'deki uygulamalarına yönelik analizin bu boyutlardaki değerlendirmesine göre bu firmalar yeni sektörel süreçleri işaret etmekte, uluslararası bir iletişime sahip olmakta ve dağılık (*decentralized*) bir koordinasyon mantığına sahip olmakta ve mevcut yasal düzenlemere tabi olmayıp bu firmaların operasyonlarına kısıtlama getirilme durumları söz konusu olmaktadır. Bu özellikteki yeni ekonomide temsiliyet sorununa odaklanan çalışma söz konusu özelliklerin bu yeni ekonomideki temsiliyet sorunu ile ilintili olduğunu ortaya koymaktadır.

Çalışmanın bu bölümü yeni teknolojilerin temsiliyet olgusunu nasıl dönüştürdüğüne dair kavramsal ve ampirik bir analiz sunmayı amaçlamaktadır. Buna göre, Booking.com ve Uber firmaları vaka analizine tabi tutulmuştur. Bu analizde temsil edilenler firmaları ve bu firmaların tüketicileri olarak incelenirken temsilciler kanunlarla desteklenen meslek birlikleri çerçevesinde karşımıza çıkmaktadır.

A. Temsil edilenler: (1) Uber karşıtları, bu tanımlamanın içerisine Uber uygulamasına karşı olan STK'lar ve karar alıcılar (Ör: UKAME) ve bu uygulamayı kullanmayı reddedenler (Ör: geleneksel taksiciler) yer almaktadır; (2) Seyahat Acentaları, platform teknolojileri dışında bireysel satış uygulamaları olan ve kendi web sitesi dışında yenilikçi uygulamalarla rekabet halinde olan acentalar yer almaktadır; (3) Booking.com, (4) Uber, (5) Bu firmaların sağladıkları servislerinden yararlanan ve yararlanma potansiyeli olan bireylerdir.

B. Temsilciler: (1) İstanbul Taksiciler Esnaf Odası, Uber uygulamalarına karşın kamu kurumları ile savunuculuk ve çıkar faaliyetlerinde bulunan bir STK; (2) TÜRSAB, Booking.com uygulamalarına karşı olan bunlarla rekabet halinde olan firmaların temsilcisi olan ve Booking.com adına iki dava açmış olan bir meslek birliği, (3) Otelciler Birliği, otellerin çıkarlarının savunuculuğunu yapan ve

Booking.com'un en iyi fiyat garantisi prensibiyle mücadele ederken platformun oteller için anlam ve önemini savunan bir STK; (4) Ulaştırma ve Lojistik Vakfı, Uber şoförlerinin polis çevirmesi ile bağlanması neticesinde açılan davaları yürüten avukatlardan oluşan ve mahkemelerin %90'ını kazanan bir STK (Telefon Görüşmesi, Ulaştırma ve Lojistik Vakfı, Kasım 2016); (5) Muhtelif STK'lar, tüketicilerin Booking.com ve Uber gibi firmalara karşı verilen yasal kararlar sonucu etkilenen tüketicilerin başvurabileceği STK'lar olarak sınıflanabilir fakat halihazırda bu tür oluşumlar henüz ortaya çıkmamıştır.

Yukarıdaki sınıflamaların ışığında iki tür temsiliyet tanımlanabilir. Birincisi oylama ile verilen otoritenin temsil ettiği bir tür yukarıdan aşağıya ve sınırsız bir vesayet ile temsiliyet iken; ikincisi, anafikir ve konu hakkında deneyim sahibi ve koşullarla özdeşleşmiş aktörlerle verilen otorite sonucu ortaya çıkan betimsel ve sembolik bir temsiliyettir. Bu noktada, yeni ekonomilerin ortaya çıkardığı dijital platform hizmetlerinden yana olan tüketici ve firmaların temsiliyetinde boşluklar olduğu ortaya çıkmaktadır. Bir sonraki bölüm söz konusu aktörlerin koşullara bağlı yaklaşım ve etkileşimlerini temsiliyet sorunu çerçevesinde irdelemektedir.

### **a.Sınırsız Vesayet Temsiliyeti mukabil Sembolik ve Betimsel Temsiliyet**

Oylama ile verilen otoritenin temsil ettiği bir tür yukarıdan aşağıya ve sınırsız bir vesayet temsiliyeti bazında TÜRSAB ve İstanbul Taksiciler Esnaf Odası'nın pazarda iktidar sahibi olmaları temsiliyet boşluklarına işaret etmektedir. İstanbul Taksiciler Esnaf Odası 5362 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamında kamu kurumu niteliğinde faaliyet göstermektedirler. TÜRSAB ise 1618 No'lu Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği kanunu ile kurulmuştur.

### **i.Booking.com**

TÜRSAB yasa ile korunan bir meslek birliği iken turizm sektörünün genelini ilgilendiren bir konuda diğer sektör paydaşlarının görüşünü almadan ticaret mahkemesine başvurmuş ve tüm sektörü olumsuz etkileyen Booking.com'un platformunu kapatması ile sonuçlanan bir süreci tam bir temsiliyet sağlanmadan sürdürmüştür (Tekin Bilbil, 2018). Rekabet ve ulusal-uluslararası ayrımı çerçevesinden bakıldığında, TÜRSAB'ın Booking.com ile olan hukuki mücadelesinin temelinde yatan olaylar TÜRSAB Genel Sekreteri gözünden şu şekilde gelişmiştir (Yüzyüze Görüşme, Ağustos, 2017): Booking.com platform ilk piyasaya girdiğinde Türkiye otellerini ülke dışında pazarlarken iken bu şekilde yurtdışından geliş (inbound) turizm için bir mecra oldu. "Fakat" zaman içerisinde şehir otellerinden sahil bandındaki otelleri de platformuna ekledi ve bu şekilde Türk vatandaşları da platformu kullanmaya başladı. Sistem olarak çok kolay olduğundan toplumda hemen karşılık buldu. "Oysa", Türk vatandaşına seyahat satmak için Bakanlık'tan 1618 sayılı yasa gereği işletme belgesi alması gerekiyordu. Ayrıca oteller de bu platformdan istifade etti, platform reklama gerek kalmadan tüketicileri her bölgedeki otellere ulaşma imkanı sağlıyordu. Bu şekilde Booking.com pazarda "güçlenmeye başladı ve hakim durumunu kötüye kullanmaya başladı. Haksız rekabet yarattı: üyelerimiz eriyordu" (Yüzyüze Görüşme, Ağustos, 2017).

Temsiliet noktasında kendi üyelerinin haklarının savunuluculuğunu yapan TÜRSAB'ın birbiriyle hem işbirliğı hem de rekabet halindeki aktörleri barındıran turizm sektöründe bu tek taraflı yaklaşımın mağduriyet yarattığı belirten aktörler otelcilerden oluşmaktadır. Bu noktada otelcilerin temsiliyeti noktasında boşluklar söz konudur. Mesela, BOYD Başkanına da şu sözleriyle bu boşluklara işaret etmiştir: “Aslında otelci ile acentenin turizm mesleğinin ayrılmaz iki figürü, etle turnak olduğunu vurgulayarak sektörün acenteleri temsil eden bir STK'sı olan TÜRSAB tarafından adeta ihanete uğradığını anlattık” (Yüzyüze görüşme, Eylül 2017).

Bu noktada Otelciler Birliğı (TUROB)'un yaklaşımı davadan “birebir etkilenenin oteller” olduğu yönündeydi. TUROB Başkanı, TUROB'un hali hazırda Booking.com ile görüşme olduğundan ve en iyi fiyat garantisi, lisanslama, ve otel sınıflaması gibi problemleri yüzyüze müzakereler yoluyla çözüm sağlamaya çalıştığından bahsetmiştir. Bu noktada, Booking.com “Büyüğü en iyisiz, müşteri getiriyoruz daha ne istiyorsun?” mantığında ve yerel boyuttaki kontrolleri (Ör: konaklama tesisinin koşulları, güvenlik vb.) sağlama durumu olmadığı yaklaşımında olduğunu belirtmiştir (TUROB Başkanı ile yüzyüze görüşme, Eylül 2017). Temsiliet boşluğu yaratırcasına TÜRSAB'ın diğerk sektör paydaşlarına danışmadan dava açması neticesinde çıkan kararın hiç beklenmedik bir belirsizlik ve etki yaratmasına ilişkin ise şu ifadeleri kullanmıştır: “Booking.com otellere en iyi fiyatı vermeyi zorluyordu, bu durumda oteller acentaya daha yüksek fiyat veriyordu, kendi otel sistemimde de bu fiyatı yayınlamıyordum. Booking.com ile sözleşmem var diye de kendi otel sistemimde daha düşük fiyat veremiyordum. Rekabet Kurulu'nun en iyi fiyat garantisine karşı verdiği karara sebep oldukları için TÜRSAB'a teşekkür ettik. Sonra şok olduk bir mahkeme var 2015'te açılan bir davaymış anlamlandıramadık. Tam da Türk turizminin en büyük düşüş yaşadığı 2016 yılında böyle bir şey ortaya çıktı” (TUROB Başkanı ile yüzyüze görüşme, Eylül 2017).

TUROB'ın bu tepkisine istinaden TÜRSAB'ın tepkisi şu şekilde gösterilebilir: “Maalesef otelciler bilip bilmeden ... içimde yaradır ... Dava sonuçlanan kadar Rekabet Kurumu en iyi fiyat garantisinden ceza kararı sonucu otelciler bize teşekkür etti. Ama sonraki davada bisikletini kaybetmiş çocuk gibi oldular. Bu dava kararını hiç kimse beklemiyordu fakat süreç çok kısa sürede oturdu gerçi. İçerdeki portallar devreye girdi tüketici direkt otelden almaya başladı”. Fakat yeni portalların devreye girmesi sektörde yıkıcı bir belirsizlik oluşmasını ve özellikle küçük otellerin olumsuz etkilenmesini engellemeyemedi çünkü bu süreç bahsedildiği gibi çok da kısa olmadı. Zira yeni portalların devreye girmesi 4-5 ayı geçti ki bu da 2017 yaz sezonuna tekabül etmekteydi (Tekin Bilbil, 2018b). Yine bu platformların “Booking.com etkisinde olamadığı” da otelciler tarafından vurgulanmıştı (Yüzyüze Görüşme, BOYD, Eylül, 2017; Tekin Bilbil, 2018b). Keza TÜRSAB yetkilileri tehdit telefonları da almışlardı (TÜRSAB Genel Sekreteri, Yüzyüze Görüşme, Ağustos, 2017). Yine, TUROB'un davaya müdahil olması otelcilerin temsiliyet boşluğunu kapatmaya yönelik bir hareket olarak görülebilir. Dava sonucunda çıkan ihtiyatlı tedbir kararına ilişkin TUROB'un 6 Nisan 2017 tarihinde mahkemeye gönderdiği itiraz dilekçesinde geçen aşağıdaki ifadeler TUROB'un hem temsil ettiği üyelerini hem de sektör geneli çerçevesinde bir temsiliyet alanı öngördüğü söylenebilir:



“Yargıya, hukukun üstünlüğüne, saygı ve inancımızla, haksız rekabete sebebiyet veren/verebilecek uygulamaları kabul ettiğimiz , İHTİLAFIN TARAFLARINDAN HERHANGİ BİRİSİ YANINDA booking.com<<http://booking.com>> YER ALDIĞIMIZ ANLAMINA GELMEMEK ÜZERE belirtmek isteriz ki; kanımızca Sayın Mahkemenizin İhtiyati Tedbir Kararı; ÖNCELİKLE İHTİLAFIN TARAFI OLMAYAN 3. KİŞİLERE ÜYELERİMİZE 29 03 2017 TARİHİNDEN İTİBAREN BÜYÜK, ZARAR VEREN, Kanun Yapıcının amacını aşan, yanlış algılamalara sebep olabilecek, sınırları belirsiz, net olmayıp, yoruma açık bir karardır.

Sayın Mahkemenizin Tedbir Kararı, bu bağlamda davalıyı değil, ÖZELLİKLE İHTİLAFIN TARAFI OLMAYAN ÜYELERİMİZİ; BÜTÜN OLARAK TÜRK TURİZMİNİ, TÜRK/YABANCI TÜKETİCİLERİ, Sektörümüz temsilcilerini, otelleri, otel çalışanlarını, bunların ailelerini ve dolayısıyla milyonlarca kişiyi CEZALANDIRMAKTA olup, olumsuz ETKİLEMİŞ – etkileyecek ZARARA UĞRATAN ve TÜKETİCİLERİN , üçüncü kişilerin de haklarını ortadan kaldıracak, onlara zarar veren/verecek bir karardır. Turizm Sektörünün en az 54 sektöre katma değer sağladığı bilinen ve her fırsatta dile getirilen bir gerçek olmakla, bunun olumsuz yansımalarının boyutlarını tahmin etmek zor değildir.

Kararımızın basında duyulduğu andan bu yana Müvekkilim TÜROB'un telefonları susmamakta, Diyarbakır'dan, İzmir'den, Hatay'dan, Burdur'dan, Giresun'dan daha sayamayacağımız pek çok ilden otel işletmecileri mağduriyetlerini dile getiren bildirimlerde bulunmuş, bulunmakta, bu vahim durum karşısındaki çaresizliklerini dile getirerek Müvekkilim TÜROB'un müdahil olmasını talep etmiş ve etmektedirler. Yurtdışı telefonlara da cevap vermekte zorluk yaşanmaktadır.

8.) Öte yandan Yasa gereği, Tedbire; dava sonucunun öne çekilmesi sonucunu doğurmayacak şekilde hükmedilmesi esas iken, Tedbir Kararı dava sonucunun öne çekilmesi şeklinde oluşturulmuştur. Ayrıca hangi süre için geçerli olacağı da belirsizdir. HMK 397/2 maddesi gereğince “ihtiyati tedbir kararının etkisi aksi belirtilmedikçe nihai kararın kesinleşmesine kadar devam eder” hükmü gereği, süre belirtilmediğinden, her halükarda tedbir uygulanmaya devam mı edecektir? Bu belirsizlik dahi ÜYELERİMİZİN, 3. Şahısların zararlarını daha da arttıracaktır.

Tüm bu gerçekler karşısında MÜVEKKİLİMİN-ÜYELERİNİN TARAF OLMADIĞI BİR İHTİLAFTA, davada verilmiş olan İhtiyati Tedbir Kararına bağlı olarak , ERİŞİMİN KESİLMESİ ile Türkiye sınırları içinden ve/veya TÜRK ÇIKIŞLI olarak Türkiye'de bulunan ÜYELERİMİZİN TESİSLERİNE/OTELLERİNE ve kıyaslama yapılabilecek diğer otellere/işletmelere booking.com<<http://booking.com>> kanalı üzerinden ERİŞİM, rezervasyon imkanı olamayacağından ÜYELERİMİZİN BUGÜNE KADAR UĞRADIĞI ZARARLARA ek olarak GÜN BE GÜN daha büyük zararlara uğraması engellenmelidir.

SONUÇ OLARAK; Yukarıda arz ettiğimiz nedenlerle TARAF OLMADIĞIMIZ-ÜYELERİMİZİN TARAF OLMADIĞI BİR İHTİLAFTA amacını aşar içerikle, dava henüz devam ederken nihai karar mahiyetinde verilmiş, öncelikle DAVANIN TARAFLARI DIŞINDA OLAN ÜYELERİMİZİ Birliğimizi, Konaklama Sektörünü-ÜLKE EKONOMİSİNİ TELAFİSİ MÜMKÜN OLMAYACAK ciddi boyutlarda büyük zararlara UĞRATAN-uğratacak olan 29.03.2017 tarih 2015/1174 sayılı İhtiyati Tedbir Kararımıza HMK 394/2. ve 3. Maddesi uyarınca ‘İhtiyati tedbir kararının uygulanması sebebiyle menfaati açıkça ihlal edilen üçüncü kişi “olarak itiraz eder, İhtiyati Tedbir Kararının kaldırılmasına karar verilmesini talep ederiz.

NETİCE VE TALEP: Yukarıda arz ve izah ettiğimiz nedenlerle zaman yitirilmeksizin, çok ACİL-İVEDİ olarak Sayın Mahkemenizin 29.03.2017 tarihli 2015/1174 sayılı İhtiyati Tedbir kararının kaldırılmasına karar verilmesini (Üyelerimizin ve Birliğimizin her türlü haklarımız saklı kalmak üzere) saygı ile arz ve talep ederiz.”

Mahkemenin sektör aktörleri tarafından hiç beklenmeyen bu kararı ile ilgili olarak TÜRİSAB’ta “Booking.com canavarı” olarak adlandırılan TÜRİSAB avukatının yorumu ise hakimın yaklaşık ispatı yeterli gördüğü yönünde olmuştur (Yüzyüze Görüşme, Ağustos 2017). Sektörün diğer temsilcileri “mahkemenin konuyu tam olarak anlamadığı için tedbir kararı aldı” (Yüzyüze Görüşme, TUROFED, Eylül 2017) şeklindeyken diğer bir temsilcinin yorumu şu şekildeydi:

*“Booking.com dünyada 171 ülkede aracılık hizmeti veren bir platform olup rakiplerinden kendisini ayıran en önemli özellik güvenirliliği ve misafirin ödemesini direkt olarak otele ödeme imkanının bulunması idi. ve bu farklılığından dolayı özellikle küçük oteller tarafından tercih edilen bir platform idi. Kapatılması ile başta 10 binin üzerindeki küçük çaplı otel olmak üzere birçok tesisin rezervasyon sistemleri felce uğratılmış oldu ... Hiç bir önem alamadan adeta şok yaşandı” (Yüzyüze Görüşme, BOYD, Eylül, 2017).*

Ayrıca, tarafların platform firmalarını nasıl tanımladıkları ile de ilintili olarak platform firması mı ya da seyahat acentası mı (yine, Uber için taşımacı firma mı vb.) sorunsalı da değinilen hususlar arasında olmuştur. Buna ilişkin bir otelcinin yorumu şu şekildedir: “TURSAB Booking.com’u bir acente olarak değerlendiriyor; TÜRİSAB’a üye olmasını ve Türkiye’de şube açmasını istiyor. Oysa ki Booking.com da ben acente değil bir aracı kurumum ve kazancımı da ülkemde vergilendiriyorum diyor” (Yüzyüze Görüşme, BOYD, Eylül, 2017). Uber özelinde ise, bu konuda İspanya’dan Taksiciler Birliği’nin açtığı dava sonucu Avrupa Adalet Divanı’nın kararı Uber’in ulaştırma alanında bir faaliyet gösteren bir firma olduğu yönünde olmuştur (ECJ, 2017). Bir sonraki bölüm ise Uber firması vaka örneğini anlatmaktadır.

## ii. Uber

2016 yılında, İstanbul Taksiciler Esnaf Odası, Uber’e karşı kamu kurumlarına sunulmak üzere “Meslek Gruplarının Teknolojiyle İmtihani” adında bir dosya hazırlamıştı; dosyada Uber şu şekilde tanımlanmıştı:

*“Uber, ... app üzerinden taksii hizmeti veren özel araçla yolcu taşımacılığı sistemidir. Herhangi bir şirket kaydı olmadan internet üzerinden üye olunarak şoförlerin çalıştırıldığı korsan taşımacılık sistemi Uber, ‘sen müşteriyi değil müşteri seni bulsun, iyi para kazan’ gibi sloganlarla kendini cazip hale getirmiştir. ... Ancak bu uygulama hem teknolojik donanımına sahip olmayan taksileri hem de hukuki altyapı açısından ülkemizi hazırlıksız yakalamıştır.” (Saha Çalışmasından elde edilen birincil veri, 2016)*

Söz konusu dosyadaki diğer başlıklar arasında Uber’in çalışma şekli, ekonomik değeri, hizmet sözleşmesi ve kişisel veriler, tazminat sorumluluğu, kişisel verilerin paylaşılması ve Uber tarafından kullanılması, dünyada Uber ve uygulamaları, ülkelere göre yaptırımlar, Uber ile ilgili yasal düzenlemeler, Uber’in avantajları, Uber’in dezavantajları yer almıştır. Bu dosyada Uber’in avantajları arasında “konforlu araçlar, esnek çalışma saatler, ekonomik katkı, fazla ücretlendirme sorununun ortadan kaldırılması” vb. gibi unsurlar vurgulanırken; dezavantajları arasında “kişisel verilerin şirket ile paylaşılması, kazancın vergilendirilmemesi, korsan taşımacılığa teşvik, belediye ruhsat harcı ve devlet gelirlerinde azalma, şehir trafiğinde artış, şirket işbirliği yapmaz ise suçlu sürücünün bilgilerine erişimsizlik, şirketin yasal muhattabının bulunmaması, sürücülerin SGK kapsamında olmaması” ifade edilmiştir. Bu noktada, dosya, “UBER taksii hizmeti verirken taksiler gibi vergi ödemiyor, interatif çalıştığı ve gelir yurtdışı üzerinden kayıt altına alındığı için yaptırım uygulanamıyor” ifadesini içermiştir. Bu açıdan Birlik’in Uber’e karşı pozisyonu detaylandırılmıştır. Yine, İstanbul Taksiciler Esnaf Odası’nın bilgi notu ve Odanın Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu Başkanlığı ile Telekomikasyon İletişim Başkanlığı ve İBB Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü’ne Nisan 2015’te ilettikleri dilekçe örnekleri sunulmuştur (Ek-3-4).

Birlik’in bu süreçleri başlatma sürecinde Uber yetkilileri de süreci takip etmiştir (Yüzyüze Görüşme, Uber, Ekim 2016). Uber (Uber XL, büyük araçlar) araçlarına ceza yazılması sürecinin başlamasına tekabül eden bu dönemde Uber yetkilileri havaalanları ve merkezi otorite temsilcileri ile görüşme çabasında olmuştur (Yüzyüze Görüşme, Uber, Ekim 2016). Fakat Uber yetkililer UKAME’nin kendileri ile görüşmeyi kabul etmediklerini dile getirmişken (Yüzyüze Görüşme, Uber, Ekim 2016) UKAME’nin bu görüşmeyi kabul etmemesinin sebebi; Uber’in pazara giriş esnasında UKAME ile görüşülmesi beklentisi olması, ve küresel bir aktörün iç pazara girişinin olumlu karşılanmaması olarak vurgulanmıştır (Yüzyüze Görüşme, Uber, Kasım 2016). Bu noktada, bir iletişimsizlik ve yönetim alanında bir iletişim boşluğu olduğu söylenebilir (Tekin Bilbil, 2018a).

İstanbul Taksiciler Esnaf Odası Uber’in yapısı ve işleyişindeki problemleri ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile sağladıkları aşağıdaki yazışmada belirlemiştirler (Şekil 4); fakat, Uber’in faaliyetlerinin yasadışı bir işlem olmadığından bilim suçları nezdinde değerlendirileceği yanıtını almışlardır (Yüzyüze Görüşme, İstanbul Taksiciler Esnaf Odası, Ekim, 2016; Ek-5). Yine 2015 yılında, İstanbul Taksiciler Esnaf Odası, Maliye Bakanlığı’na başvurarak vergilendirme ile ilgili bir incelemenin yapılmasını talep etmişler ve bu şekilde Uber’in vergilendirilmesi ile “sorunun” çözüleceğini çünkü kimsenin bu sebeple Uber kullanamayacağını öngörmüşlerdir. Bu noktada

Birlik'in temel sorunu "Uber ile nasıl savaşacağız" üzerine kurulmuştur (Yüzyüze Görüşme, İstanbul Taksiciler Esnaf Odası, Ekim, 2016; Ek-6).

Ulaştırma pazarının düzenleyici, karar alıcı, denetleyici ve uygulayıcı kurumu olarak UKAME'nin Uber ile ilgili yorumu ise "Her türlü hak bizde, [Uber'e] İzin vermek zorunda da değilim" iken asıl sorunun hem UKAME'nin iktidar/güç alanı olan taksi arz-talebinin yönetilmesine Uber'in bu alana müdahale ederken bu iktidar alanı dışında bir arz yaratması olduğunu vurgulamıştır (Yüzyüze Görüşme, UKAME Başkan Yardımcısı, Kasım, 2016).

## 6.Sonuç Yerine

Seçim sistemi dışında oluşan temsiliyet iki farklı temsiliyet sınıfını ortaya çıkarmaktadır (Waren, 2008): birincisi, öz-yetkilendirici temsilciler (çıkır grupları, sivil toplum kuruluşları, bağış kurumları vb.); ikincisi, vatandaş temsilcileri (paneller, anketler, forumlar vb.). Meslek birliklerinin, tüketicilerin ve yenilikçi teknoloji ve yeni ekonomi piyasası temsiliyetinde boşluklar yaratacak şekilde çıkar faaliyetlerine girerek temsiliyet boşlukları yarattığı görülmektedir. Bu temsiliyet boşluğu aynı sektördeki STK'lar arasında bile çatışma alanları yaratmaktadır. Bu analiz ışığında, temsiliyet sorunu 6 faktör açısından söz konusu vaka analizleri üzerinden sonuçlandırılabilir. Bu faktörler şu şekildedir: (1) Kurumsal tercihler, (2) Kimin katıldığı, (3) Kimin dışlandığı, (4) Nasıl katılım sağlandığı, (5) Katılımın gerekçeleri, (6) Sonuç üzerindeki etki (Mbeche, 2017).

**Tablo I:** Dijital Platformlar Siyaset Alanı

	(1) Kurumsal tercihler	(2) Kimin katıldığı	(3) Kimin dışlandığı	(4) Nasıl katılım sağlandığı	(5) Katılımın gerekçeleri	(6) Sonuç üzerindeki etki
UKAME	Geleneksel, ulusal, merkezi yapılar, iktidar, maddi kazanç	Belediye, Taksiciler Birliği	Platformu kullanmak isteyenler	Doğrudan	Karar alıcı	Doğrudan etki/Güçlü
Uber	Kar, büyüme, yenilik, küresel boyut	Katılım yok	Platformu kullanmak isteyenler	Katılım yok	Katılım yok	Doğrudan etkisi söz konusu değil (iletişim kanalları kapalı)/Zayıf
Taksiciler Birliği	Geleneksel, ulusal, merkezi yapılar, iktidar, maddi kazanç	Taksiciler Birliği, UKAME	Platformu kullanmak isteyenler	Lobi faaliyetleri	Kazanç paylaşımına karşı olmaları; Savunuluculuk	Doğrudan etkisi mevcut/Güçlü
Seyahat acentaları	Yeni teknolojilerle rekabet	Seyahat acentaları	Platformu kullanmak isteyenler	Temsilci meslek birliği aracılığıyla	Kazançlarında düşüş olması	Doğrudan etkisi söz konusu değil/Zayıf

Booking.com	Kar, büyüme, yenilik	Seyahat acentaları (sadece dolaylı olarak)	Platformu kullanmak isteyenler	Davalı olarak	Süreç içerisinde	Doğrudan etkisi mevcut/ Güçlü
TÜRSAB	Geleneksel, ulusal, merkezi yapılar, iktidar, maddi kazanç	Seyahat acentaları	Platformu kullanmak isteyenler	Davacı olarak	Savunuluculuk	Doğrudan etkisi mevcut/ Güçlü
Otelciler Birliği	Yenilik, maddi kazanç, tanıtım	Seyahat acentaları	Platformu kullanmak isteyenler	Katılım yok, sonrada davaya müdahil olmak	Savunuluculuk	Doğrudan etkisi söz konusu değil/Zayıf
Ulaştırma ve Lojistik Vakfı	Maddi kazanç	Taksiciler Birliği	Platformu kullanmak isteyenler	Davalarda şoförlere avukatlık hizmeti sağlamak	Savunuluculuk	Doğrudan etkisi söz konusu değil/Zayıf

**Kaynak:** Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda dijital platform piyasasındaki resmi kurum ve firmaların farklı kriterlerde nasıl yeni ve karmaşık bir siyaset alanı yarattıkları ve bu alanda hangi aktörlerin ne tür temsiliyet rolleri olduğunu göstererek ve kimlerin dışlandığını belirterek temsiliyet sorunu resmedilmek istenmiştir. Buna göre, her ne kadar kurumsal tercihler karlılık, büyüme, yenilik, ve rekabet açılarından örtüşse de bu siyaset alanına kimlerin nasıl katıldığı noktasında bazı aktörlerin (mesela, Uber ve sadece dolaylı olarak Booking.com) katılımının olmaması temsiliyet boşluklarını işaret etmektedir. Ayrıca, kimin katıldığı kriterinde karar alıcının birlikte hareket ettiği STK'ların platformu kullanmak isteyenleri kapsayıcı bir politika izlememeleri ve bu noktada yaratılan siyaset alanında yine temsiliyet boşlukları yarattığı söylenebilir. Diğer bir deyişle, kimlerin dışlandığı kriterinde platformu kullanmak isteyenlerin bu davalarda başvuracakları bir merci olmaması, ve mesela Booking.com davasında davadan doğrudan etkilenen otelci grubunun doğrudan temsil edilmemesi yine bu grupların temsiliyetinde boşluklar oluşturmuştur. Katılımın gerekçeleri göz önüne alındığında doğrudan temsiliyet yerine betimsel bir temsiliyet söz konusu olup salt savunuculuk faaliyeti üzerinden temsil edilen grupların ne ölçüde temsil edilebileceği üzerinden belirsizlikler olabileceği söylenebilir. Sonuç üzerindeki etki açısından da temsiliyet alanlarının doğrudan etkisinin zayıf olduğu gözlenmiştir.

Türkiye'de dijital platform firmaları özelinde onların da haklarını koruyucu bir regülasyon olmaması da bu çalışmanın bulgularından biridir. Yine, bu firmalardan istifade eden tüketiciler ve firmaların temsiliyet kanallarının olmaması diğer bir bulgudur. Yeni teknolojilerin tetiklediği regülasyonlar farklı müdahale alanları ve ilişki formları yaratmaktadır. Bu noktada seçimle gelen tepeden-aşağıya temsiliyet ile betimsel ve sembolik temsiliyet arasında yeni iletişim, yönetim ve etkileşim alanlarının geliştirilmesi gerekebilir. Yine, Mouffe (1993)'a atfen, dijital platform firmalarına yönelik düzenlemelerin hem politika (sembolik-iletişimsel pratiklere atfedilen

topluluk, kimlik ve toplum olguları) hem de siyaset (resmi kurumsal siyasi pratikler) boyutlarında ortak bir platform kurulmasını gerektirmektedir.

Yeni ekonominin oluşturucu araçlarından olan dijital platform firmalarının temsilîyet sorunu açısından çalışılması noktasında literatürdeki boşluğu doldurmayı amaçlayan bu çalışma iki ampirik vaka analizi üzerinden bir çalışma sunmuştur. Buna göre, yeni ekonomilerin ortaya çıkardığı siyaset alanı resmi kanalların dışında Dahlstedt (2008)'in işaret ettiği merkezi otorite tarafından inşa edilen siyaset alanı dışındaki bir alanda ortaya çıkan belirsiz bir güç/iktidar dağılımını ortaya koymaktadır. Yine bu noktada, Dahlstedt (2008)'in ortaya koyduğu gibi anlam siyaseti özelinde sembolik temsilîyet anlayış ve olgular (temsilîyetler); ve ideolojik algılar ve çatışma alanları (geleneksel olana karşı yeni; ulusala karşı uluslararası; merkezileşmiş olana karşı dağınık (Lucio, 2010) üretilmektedir. Bu çalışma ile, söz konusu yeni siyaset alanlarında mevcut kurumsal yapıların yetersiz kaldığı ve bu siyaset alanlarını yönetecek yeni mekanizmaların inşa edilmesi gereği ortaya konmaktadır. Bu platformların yönetişimi ve idaresinin üst kurullar oluşturularak yönetilmesi önerilebilir ve bu şekilde resmi kanallar içindeki alanın temsilîyeti ile resmi kanallar dışındaki alanın karar alma süreçlerindeki temsilîyeti arasındaki boşluklar giderilmiş olabilir.

#### **7.Araştırmanın Kısıtları ve Bir Sonraki Araştırma için Öneriler**

Çalışmanın araştırma soruları ve kapsamı çerçevesinde tüketiciler ile görüşülmemiştir. Bu anlamda, bir sonraki çalışma tüketicilerin dava süreçlerindeki belirsizlikler ve kısıtlardan ne şekilde etkilendiğini inceleyebilir. Booking.com yetkilileri dava sürecinin devam etmesi ve sürecin henüz tamamlanmaması sebebiyle bu konu hakkında ileri zamanda görüşmeyi uygun bulmuşlardır. Yine, bir sonraki çalışma Booking.com'un bu belirsiz süreci nasıl yönettiğini ve nasıl siyaset ve temsilîyet alanları yaratmaya çalıştığını inceleyebilir. Fakat bu kısıtlar çalışmanın temel argümanını ve sonucunu etkilememektedir.

## 8.Şekiller

## Ek-1

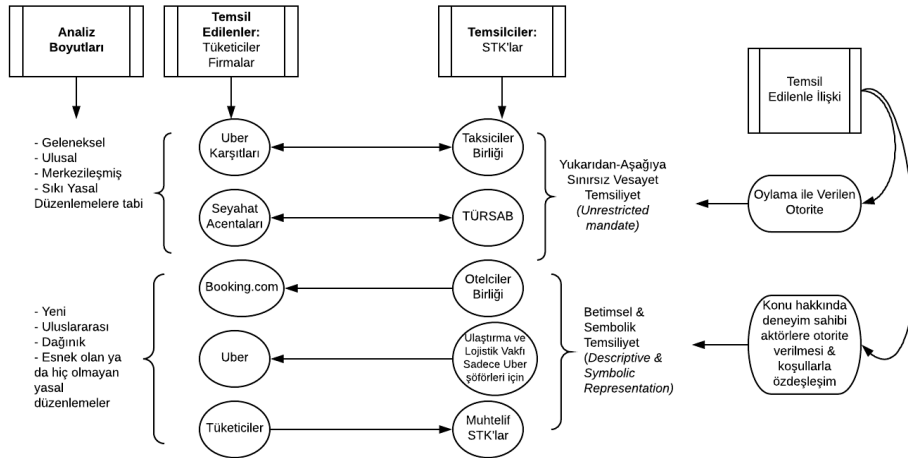
Şekil 1: Uber'in Ford ve General Motors ile Değerleme Karşılaştırması (2010-2015)



Source: Petropoulos, 2016.

## Ek-2

Şekil 2: Dijital Platform Firmaları ve Temsiliyet Sorunu



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

**Ek-3****Şekil 3:** Dilekçe Örneği-1**Ek-4****Şekil 4:** Bilgi Notu**BİLGİ NOTU****KONU: UBER**

DÜNYA'DA BİRÇOK METROPOLDE MESLEKTAŞLARIMIZA SORUN OLAN UBER GELMEKTEDİR. UBER HİÇBİR KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA MÜRACAATI OLMASIZIN HERHANGİ BİR BELGE ALMASIZIN UYGULADIĞI SİSTEM AKILLI TELEFONLAR VASIYASIYLA, KENDİSİNE SÖZLEŞME VE TAAHHÜTNAME İLE ABONE OLAN ARAÇLARA İŞ VERMEKTE ÖDEMİYİ KREDİ KARTI VE NAKİT ŞEKİLDE TAHSİL ETMEKTEDİR. BU FAALİYETİ GERÇEKLEŞTİRİRKEN KENDİ ASGARİ TARİFE TUTARLARINI UYGULAMAKTA HER İŞ BAŞINA %20 KOMİSYON ALMAKTADIR. ABONELİK İÇİN MÜRACAAT EDEN ARAÇLARIN KANUNEN TAŞIMACILIK YAPMA YETKİSİNE SAHİP OLMADIĞI KONUSUNDA HİÇBİR SORUMLULUK ALMAMAKTADIR. BU ŞEKİLDE ÇALIŞMA SİSTEMİ İLE ALTERNATİFİMİZMİŞ GİBİ MESLEĞİMİZE MADDİ ANLAMDA TEHLİKE OLUŞTURMAKTADIR.

**ÇALIŞMA SİSTEMLERİ****VİTO MİNİBÜSLER**

AÇILIŞ BEDELİ: 8 TL

KİLOMETRE ÜCRETİ: 3,5 TL

GÜNLÜK KAZANCIN ADINA KAYITLI HİÇBİR ARAÇ YOK

ÇALIŞTIRDIKLARI BİNEK ARAÇLARI ABC A.Ş.'DEN TEMİN ETMEKTEDİR.

GÜNLÜK ÇALIŞMAYAN ARAÇLARA ARAÇ BAŞI UBER FİRMASI 15 TL SAAT ÜCRETİ ÖDEMELİDİR.

**BİNEK ARAÇLAR TARİFESİ**

AÇILIŞ BEDELİ 16 TK

KİLOMETRE BEDELİ 4,20

TESPİT EDİLEN ARAÇLAR PLAKA NUMARALARI : ...

**Kaynak:** İstanbul Taksiciler Esnaf Odası



## Ek-5

### Şekil 5: Dilekçe Örneği-2

Kaynak: İstanbul Taksiciler Esnaf Odası

## Ek-6

### Şekil 6: Dilekçe Örneği-3

Kaynak: İstanbul Taksiciler Esnaf Odası

## 9.Referanslar

- Ankersmit, F. R. (2002). Political representation. Stanford University Press: Chicago
- Aslan, Mehmet, G. Kaya (2004). "1980 Sonrası Türkiye'de Siyasal Katılımda Sivil Toplum Kuruluşları", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 5, S. 1, s. 213-223.
- Avritzer, L. (2008). Civil society, participatory institutions, and representation: From authorization to the legitimacy of action. *Dados*, 4(SE), 0-0.
- Barnes, S. J., Mattsson, J. (2016). Understanding current and future issues in collaborative consumption: A four-stage Delphi study. *Technological Forecasting and Social Change*, 104, 200-211.
- Belk, R. (2014). You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online. *Journal of Business Research*, 67(8), 1595-1600.
- Bloomberg. (2018). UBER ve taksiler arasındaki gerilim sürüyor. <http://www.bloomberght.com/haberler/haber/2103003-uber-ve-taksiler-arasindaki-gerilim-suru-yor>.
- Botsman, R., Rogers, R. (2010). What's mine is yours. The rise of collaborative consumption.
- Cannon, S., Summers, L. H. (2014). How Uber and the sharing economy can win over regulators. *Harvard business review*, 13(10), 24-28.
- Chaudhry, A., Garner, P. (2007). Do governments suppress growth? Institutions, rent-seeking, and innovation blocking in a model of Schumpeterian growth. *Economics & Politics*, 19(1), 35-52.
- Cock, J. (1989). Keeping the fires burning: Militarisation and the politics of gender in South Africa. *Review of African Political Economy*, 16(45-46), 50-64.
- Cramer, J., Krueger, A. B. (2016). Disruptive change in the taxi business: The case of Uber. *American Economic Review*, 106(5), 177-82.
- Dahlstedt, M. (2008). Now you see it, now you don't: reconsidering the problem of representation. *Policy Studies*, 29(2), 233-248.
- Dovi, S. (2006). Political representation. Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://stanford.library.sydney.edu.au/entries/political-representation/>. Nisan 01, 2018.
- ECJ.(2017).<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199626&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=367386>.
- Evans, D. S., Schmalensee, R. (2016). Matchmakers: The new economics of multisided platforms. Harvard Business Review Press.
- Finck, M., Ranchordás, S. (2016). Sharing and the City. *Vand. J. Transnat'l L.*, 49, 1299.
- Frenken, K., Schor, J. (2017). Putting the sharing economy into perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23, 3-10.

- Fuentes-Bracamontes, R. (2016). Is unbundling electricity services the way forward for the power sector?. *The Electricity Journal*, 29(9), 16-20.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66(s1), 66-75.
- Godelnik, R. (2017). Millennials and the sharing economy: Lessons from a 'buy nothing new, share everything month' project. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23, 40-52.
- Görün, M. (2006). "Yerel Demokrasi Ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclis Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(2), 159-184.
- Grant, R. W., Keohane, R. O. (2005). Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, 99(1), 29-43.
- Guttentag, D. (2015). Airbnb: disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector. *Current issues in Tourism*, 18(12), 1192-1217.
- Held, D., KoenigArchibugi, M. (2005). *Global Governance and Public Accountability*. Blackwell: London.
- Hennart, J. F. (2010). Transaction cost theory and international business. *Journal of Retailing*, 86(3), 257-269.
- Huber, A. (2017). Theorising the dynamics of collaborative consumption practices: A comparison of peer-to-peer accommodation and cohousing. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23, 53-69.
- Kandiyoti, D. (1991). Identity and its Discontents: Women and the Nation. *Millennium*, 20(3), 429-443.
- Kaypak, Ş. (2013). "Kent Konseyleri ve Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(1), 183-199.
- Kenney, M., Zysman, J. (2015, June). Choosing a future in the platform economy: the implications and consequences of digital platforms. In *Kauffman Foundation New Entrepreneurial Growth Conference (Vol. 156160)*.
- Kung, Ling-Chieh, G.Y. Zhong. (2017). "The optimal pricing strategy for two-sided platform delivery in the sharing economy." *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*. 101, 1-12.
- Lijphart, A. (2002). Negotiation democracy versus consensus democracy: Parallel conclusions and recommendations. *European Journal of Political Research*, 41(1), 107-113.
- Lucio, M. M. (2010). Dimensions of internationalism and the politics of the labour movement: Understanding the political and organisational aspects of labour networking and co-ordination. *Employee Relations*, 32(6), 538-556.
- Mbeche, R. (2017). Climbing the ladder of participation: symbolic or substantive representation in preparing Uganda for REDD+?. *Conservation and Society*, 15(4), 426-438.
- McKee, D. (2017). Neoliberalism and the legality of peer platform markets. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23, 105-113.
- Mitchell, M. D. (2012). The pathology of privilege: The economic consequences of government favoritism.
- Molz, J. G. (2013). Social networking technologies and the moral economy of alternative tourism: The case of couchsurfing. org. *Annals of Tourism Research*, 43, 210-230.
- Motala, M. (2016). The "Taxi Cab Problem" Revisited: Law and Ubernomics in the Sharing Economy. *Banking & Finance Law Review*, 31(3), 467.
- Mouffe, C., Moreno, H. (1993). Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. *Debate feminista*, 7, 3-22.
- Palabıyık, H., Görün, M. (2004). Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği. *Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi*, 257-272.

- Parker, G. G., Van Alstyne, M. W., Choudary, S. P. (2016). Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy and How to Make Them Work for You. WW Norton & Company.
- Petropoulos, G. (2016). Uber and the economic impact of sharing economy platforms. Breugel. org <http://bruegel.org/2016/02/uber-and-the-economic-impact-of-sharing-economy-platforms/>, checked on, 2(29), 2016.
- Pitkin, H. (1964). Hobbes's Concept of Representation—II. *American Political Science Review*, 58(4), 902-918.
- Pollman, E., Barry, J. M. (2016). Regulatory Entrepreneurship. *S. Cal. L. Rev.*, 90, 383.
- Powell Jr, G. B. (2004). Political representation in comparative politics. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 7, 273-296.
- Prensky, M. (2001). Digital natives, digital immigrants part 1. *On the horizon*, 9(5), 1-6.
- Redner, H. (1994). *A New Science of Representation: Towards an Integrated Theory of Representation in Science, Politics, and Art*. Westview Press: Boulder.
- Richardson, Lizzie. "Performing the sharing economy." *Geoforum* 67 (2015): 121-129.
- Rodrik, D. (2014). When ideas trump interests: Preferences, worldviews, and policy innovations. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 189-208.
- Schneider, H. (2017). *Uber: Innovation in Society*. Springer.
- Schor, J.B., Fitzmaurice, C.J., 2015. Collaborating and connecting: the emergence of the sharing economy. In: Reisch, L.A., Thøgersen, J. (Eds.), *Handbook of Research on Sustainable Consumption*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, s. 410-425.
- Spivak, G. C. (1988). Can the subaltern speak?. *Can the subaltern speak? Reflections on the history of an idea*, 21-78.
- Strolovitch, D. Z. (2008). *Affirmative advocacy: Race, class, and gender in interest group politics*. University of Chicago Press.
- Tapscott, D. (1996). *The digital economy: Promise and peril in the age of networked intelligence* (Vol. 1). New York: McGraw-Hill.
- Tekin Bilbil, E. (2018a, Inprint). *New Governance and Digital Platform Companies: The Case of Uber*.
- Tekin Bilbil, E. (2018b, Inprint). *Platform Coopetition in the Tourism Industry: The Case of Booking. com's Closure in Turkey*.
- Urbinati, N., & Warren, M. E. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, 387-412.
- Üste, R. B. (2005). Yerel yönetimlerde demokratikleşme. *Türk İdare Dergisi*, 448, 49-60.
- Warren, M. E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical policy studies*, 3(1), 3-13.
- Wilhelms, M. P., Henkel, S., Falk, T. (2017). To earn is not enough: A means-end analysis to uncover peer-providers' participation motives in peer-to-peer carsharing. *Technological Forecasting and Social Change*, 125, 38-47.
- YAVAŞ, H., DEMİR, K. A. (2014). KENT YÖNETİMLERİNDE SİYASAL KATILIM VE TEMSİLİYET SORUNU: BELEDİYE MECLİSLERİNİN ETKİLİLİĞİ ÜZERİNE KURAMSAL BİR TARTIŞMA. *Journal of International Social Research*, 7(34).
- Yetim, S. (2015). UBER, HUKUKİ SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 6.
- Young, A. M., Hinesly, M. D. (2012). Identifying Millennials' key influencers from early childhood: insights into current consumer preferences. *Journal of Consumer Marketing*, 29(2), 146-155.

## Arap İsyamları Sonrasında Ortadoğu'da Vekalet Savaşları: Yemen Örneği

### Proxy Wars in the Middle East After the Arab Uprisings: Case of Yemen

Veysel KURT\*

#### Öz

Bu çalışma 2011 sonrasında Yemen'deki siyasal değişim ve çatışma sürecine odaklanmaktadır. Bazı dönüm noktalarını göz önünde bulundurarak çatışma sürecinin hangi formlara büründüğünü belirleme iddiasındadır. Bu bağlamda çalışma, 2011 yılında rejim değişimi talepleri ile başlayan ayaklanmaların 2014 yılının başından itibaren çatışma eksenli bir vekalet savaşına dönüştüğünü ve halen bu zeminde seyrettiğini savunmaktadır. Geçiş sürecini yönetmek üzere 2013 yılında oluşturulan Ulusal Diyalog Konferansı (UDK)'nın sonuçlarını kabul etmeyen çeşitli aktörlerin yeniden çatışma sürecini başlatmaları bu anlamda bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. 2014 yılından itibaren oluşan güç boşluğunda çatışma yerel güçler arasında şiddetlense de uluslararası aktörlerin desteği ve doğrudan müdahalesi daha görünür bir seviyeye gelmiştir. Çalışma Yemen'deki vekalet savaşının uluslararası ve bölgesel aktörleri olarak İnan, Suudi Arabistan/Birleşik Arap Emirlikleri (BAE) ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'yi; yerel aktörler olarak da, Husiler (Ansarullah), Abdu Rabbu Mansur Hadi'ye bağlı hükümet güçleri ve Yemen El-Kaidesi olarak kabul etmektedir. Söz konusu vekalet savaşında taraflar Suudi Arabistan ile ittifak halinde Hadi güçleri ile İnan İnan ve yerel vekilleri arasında bir mücadele söz konusudur. ABD ise hükümetle koordinasyon halinde El-Kaide'ye karşı operasyonlar yürütmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Vekalet Savaşı, Yemen, İnan, Suudi Arabistan, ABD, Husiler, El-Kaide

#### Abstract

This study focuses on the political change and conflict period in Yemen since 2011. It aims to define how the conflict period is formed by considering the turning points of the conflict. The study argues that the rebellions that started for regime change in 2011 in Yemen turned to a proxy war after January 2014 and that they are still on this ground. The National Dialogue Coalition, which was founded in 2013 to govern the transition period. However its failure at the beginning of 2014, is considered a turning point in this sense. In the power gap that has emerged since this date, the conflict has intensified among the local powers, but the support and direct intervention of international actors has come to a more visible level. The study assumes Iran, Saudi Arabia/United Arab Emirates and the United States as the international actors, and Houthis (Ansarullah), former regime forces and Yemen al-Qaeda as the local forces of the proxy war. The proxy war is a consequence of struggle between Iran and Saudi Arabia.

\* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, veysel.kurt@medeniyet.edu.tr, Orcid: 0000-0003-4619-4018

USA as an international actor, carry out military operation against Al-Qaide forces in coordination with Yemeni government.

**Keywords:** Proxy war, Yemen, Iran, Saudi Arabia, USA, Houthis, Al-Qaeda

## Giriş

İran ile Suudi Arabistan – özellikle 1979 sonrasında – Ortadoğu’da iki rakip güç olarak değerlendirilir. Mezhepsel ayrışma temelindeki ideolojik gerilimler, petrol ve OPEC çerçevesinde ortaya çıkan ekonomik rekabet ve Basra Körfezi üzerindeki güç mücadelesi iki ülke arasındaki rekabetin çeşitli düzeylerdeki yansımalarıdır (Özev, 2016, s.87). 1979 İran devrimi sonrasında ABD’nin Ortadoğu politikası da bu iki güç arasındaki ayrıştırmayı derinleştiren bir rol oynamıştır. Bu iki güç, rekabetlerini yürütürken hem ideolojik hem de materyal araçlar kullanmaktadır. Konvansiyonel düzeyde bir savaş yaşamayan bu iki ülkenin 1979’dan sonra en çok kullandığı araçlar ise ideolojik/mezhepsel unsurlar ile çeşitli ‘vekil’ aktörler olmuştur. 1979 devrimi sonrasında İran Ortadoğu’daki devlet altı çeşitli gruplar ve partilerle ilişkisini yoğunlaştırmıştır. Bu durum, Bahreyn ve Yemen gibi ülkelerle ittifak halinde olan Suudi Arabistan ve diğer Körfez ülkeleri tarafından bir tehdit olarak kabul edilmiştir. 1981’de kurulan Körfez İşbirliği Konseyi (KİK) bu tehdide karşı geliştirilen işbirliğinin kurumsallaşmasıdır.

İran ile Körfez ülkeleri arasındaki gerilim Ortadoğu siyasetinin temel analiz konularından biri olmuştur. Çoğu zaman mezhepsel ya da ideolojik bir zeminde seyreden bu gerilim 2010 yılı sonunda başlayan Arap isyanları ile yeni bir form kazanmıştır. Bu isyanların patlak vermesi ile birlikte ideolojik/mezhepsel düzeydeki karşıtlıklar iktidar mücadelesi bağlamında çatışmalara dönüşmüştür. Ancak gözden kaçırılmaması gereken nokta şudur: bu çatışmalar Yemen, Libya ve Suriye’de iç savaştan vekalet savaşına doğru evrilmiştir.

Vekalet savaşının yaşandığı ülkelerin hiç birinde olmadığı gibi, Yemen’deki çatışmanın da tarafları yalnızca yerel aktörler değildir. Her bir aktörün bir uluslararası ya da bölgesel güçle işbirliği söz konusudur. Bu iş birliği de yalnızca finansal destek ya da silah yardımı ile sınırlı değildir. Dahası bu işbirliği eşit ortaklar arasında gerçekleşen bir ilişki değildir; yerel güçler, uluslararası aktörlerin etkinlik alanlarını genişletmek üzere izlediği stratejilerin yerel ortaklarıdır. Yerel güçler bu işbirliği sayesinde ilgili ülkede iktidar olmak için avantaj arayışı peşindedir. Uluslararası aktörler ise yerel aktörlerle kurdukları işbirliği sayesinde etkinlik alanlarını genişletme ve rakiplerini zayıflatma stratejisi izlemektedirler. Bu stratejinin başarılı olması durumunda yerel aktörler lehine sonuçlar ortaya çıkmış olacak ve yeni bir müttefik kazanmış olacaklardır.

Bu çıkarsama Yemen söz konusu olduğunda daha da geçerli olmaktadır. Yemen Cumhurbaşkanı Ali Abdullah Salih, 22 Kasım 2011’de KİK’in kontrolünde görevini bırakmayı kabul etmiş ve bir geçiş süreci başlamıştır. Ancak geçiş sürecinin başarısız olması ile 2014 yılının başından itibaren Yemen’de yeni bir çatışma dalgası başlamıştır. Bu yeni süreçte çatışma basit bir iktidar mücadelesi ya da iç savaş değil, uluslararası ve bölgesel aktörlerin yerel aktörlerle işbirliği yaptığı bir vekalet savaşına dönüşmüştür. İran’ın Husiler ile Suudi Arabistan’ın da Hadi’ye bağlı güçler ve çeşitli

aşiretlerle kurduğu ittifak vekalet savaşının tipik bir örneğini oluşturmuştur. Zaman zaman ittifaklar arası geçişler yaşansa da bu durumun çatışmanın karakterini ve seyrini değiştirmemiştir. Ali Abdullah Salih'in önce Suudi Arabistan sonrasında Husiler'le işbirliği yapması ve sonra tekrardan Suudi Arabistan/BAE ittifakına yönelmesi (Albahesh, 2018) bu açıdan çarpıcı bir örnektir. Yakın bir döneme kadar birlikte hareket ettiği Husiler tarafından öldürülmesi Yemen'de değişen ittifaklara dair önemli bir göstergedir. ABD'nin El-Kaide'ye karşı hükümetle koordinasyon halinde askeri operasyonlar yürütmesi dolayısıyla bu vekalet savaşının bir tarafını oluşturmuştur.

Çatışmanın vekalet savaşına evrilmesinin ana sebebi İran ile Suudi Arabistan arasındaki gerilimin yatışmaması ve Salih sonrası ülkede oluşan güç boşluğunu bir fırsata çevirerek Yemen üzerinde etkinlik kurma çabalarını hızlandırmasıdır. Bu durum yerel aktörler için zaten on yıllardır farklı düzeylerde işbirliği yaptıkları bu bölgesel güçlerle ortak hareket etmelerine imkan tanımıştır.

Bu şartlar temel olarak alındığında Yemen'deki çatışma sürecinin vekalet savaşı kavramı ile açıklanması mümkün olmaktadır. Çalışma boyunca Yemen'deki değişim ve çatışma süreci kronolojik bir tasvire tabi tutulmamakta, bunun yerine vekalet savaşının ortaya çıkışı, çatışmalı sürece evrilmesi, tarafları ve sonuçları incelenmektedir. Çalışma, iki temel kısımdan oluşmaktadır. İlk kısımda vekalet savaşına dair kavramsal tartışma okuyucuya sunulmuştur. Vekalet savaşının farklı dönemlerdeki kullanımı tartışılmakta ve kavramın işaret ettiği anlamların izi sürülmüştür. Ayrıca kavramın Ortadoğu bölgesine yansımaları ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci kısmı ise 2011 yılının başında Yemen'de başlayan isyanların vekalet savaşına dönüşüm süreci analiz edilmektedir. Bu çerçevede Yemen'deki vekalet savaşının tarafları ve bu taraflar arasındaki işbirliği ve çatışmaların evrimi süreç takibi bağlamında açıklanmaktadır.

### **Vekalet Savaşına Dair Kavramsal Tartışma**

Vekalet savaşları, Arap isyanları sonrasında özellikle Suriye özelinde sıklıkla kullanılan bir tabir olmakla birlikte kökenleri çok eskiye giden ve fakat kavramsal düzeyde Soğuk Savaş döneminde tartışılmış bir kavramdır. Genellikle SSCB ile ABD'nin doğrudan savaşmak yerine üçüncü bir ülkede kendi çıkarları adına yürüttükleri mücadele için kullanılmıştır (Marshall, 2016, s.185). Burada dikkat edilmesi gereken nokta şudur: ABD ile SSCB'nin üs kurdukları ya da asker konuşlandırdıkları her ülke bir vekalet savaşı alanı değildi. Towle'ye göre (1981, s.23) çoğu zaman bu durum ittifak ilişkisinden kaynaklanmaktaydı. Dahası, süper güçlerin konuşlandığı ülkeler için bu ittifak ilişkisi, ilgili ülkelerin işgale uğraması durumunda yardım almanın en iyi garantisiydi.

Özellikle nükleer savaş tehlikesi dolayısıyla çatışmanın lokal düzeyde tutulmasının bir formülü olarak değerlendirilmiştir. ABD ve SSCB'nin doğrudan müdahil olmadıkları Süveyş Krizi'ndeki rolleri, Küba Krizi ve SSCB'nin Afganistan'ı işgali sonrasında ABD'nin yerel direniş güçlerine sağladığı silah, mühimmat ve finansal destek vekalet savaşlarının farklı örneklerini oluşturmuştur. Gaddis (1990) Soğuk Savaş döneminde iki süper güç ABD ile SSCB'nin birbiri ile doğrudan bir savaşa girmemesinin nedenlerini şu şekilde özetlemiştir: Uluslararası sistemin yapısı, coğrafi

mesafe ve nükleer savaş tehdidi. ABD ve SSCB'nin nükleer bir çatışmayı göze almamaları, bu iki gücü farklı bölgelerde hesaplaşmaya itmişti. Böylece bu iki güç etkinlik kurma yarışlarını sürdürürken, büyük felaketler doğurabilecek nükleer çatışmadan kaçınmış oldular.

Soğuk Savaş döneminde vekalet savaşı kavramına yönelik akademik düzeyde en çok kullanılan tanımlardan biri ünlü siyaset bilimci Karl Deutsch'a aittir. Deutsch (1980, s.102) vekalet savaşını “iki dış gücün, üçüncü bir ülkede, bu ülkenin silahlı gücünü ve diğer kaynaklarını, kendi çıkarları, hedefleri ve stratejileri doğrultusunda yürüttükleri uluslararası bir çatışma” olarak tanımlar. Bu tanımın en dikkat çekici özelliği çatışmanın uluslararası niteliğine yapılan vurgudur. Bu bağlamda dış güçlerin hedefini ve stratejilerini fazlasıyla merkeze alırken, işbirliği yaptıkları yerel güçlerin (hükümet ya da devlet dışı aktörlerin) rollerini gözden kaçırmaktadır.

Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile birlikte yaşanan sistemik dönüşüm, savaş ve çatışmanın hem sayısal hem de niteliksel düzeylerine de yansımıştır (Eker, 2015). Bazı teorisyenler savaş ve çatışmaların medeniyetler düzeyinde yaşanacağı iddiasını dile getirirken (Huntington, 1993), diğer bazı araştırmacılar ise dünyanın farklı bölgelerinde başlayan etnik çatışmalara dikkat çektiler (Rabushka ve Shepsle, 2009; Fearon ve Laitin, 2003; Alptekin, 2017). Buna karşın Soğuk Savaş sonrasındaki konvansiyonel savaşlarda %50 oranında bir düşüş olması ise (Tertrais, 2012, s.8) çatışmaların azaldığına değil, karakterindeki değişime işaret etmektedir. Bu anlamda devletler arası konvansiyonel savaşların yerini vekalet ve bütün çatışma düzeylerini içinde barındıran hibrit savaşları almaya başladığını söylemek mümkündür. Bu durum aynı zamanda devlet dışı silahlı aktörlerin Soğuk Savaş dönemine nazaran daha fazla alan kazanmaya ve çatışmalarda daha fazla rol oynamalarına yol açmıştır.

Brown (2016, s.244-247) tam da bu noktadan yola çıkarak sistemik değişimden dolayı aktör sayısındaki artışın çatışmanın karakterini de değiştirdiğini savunur. Bu değişimi değerlendiren Mumford, Hart'ın (2015) strateji tanımından yola çıkarak devletlerin *dolaylı* müdahalelerine vurgu yapar. Dolaylı müdahale dış aktörün çatışmanın tamamen dışında kalması gerektiği anlamına gelmez. Dış aktörler, vekillerin zayıfladığı ya da yetersiz kaldıkları durumlarda çatışmalara doğrudan müdahil olmak zorunda da kalabilirler. Böylesi durumlar çatışmayı vekalet savaşı olmaktan çıkarmaz. Suudi Arabistan öncülüğünde 2015 yılında başlayan “Kararlılık Fırtınası” operasyonu bu anlamda dikkat çekici bir örnektir.

Savaşın karakterindeki değişimi ve vekalet savaşlarındaki artışı Mumford (2013a) dört boyutta açıklamaktadır. Birincisi “teröre karşı savaş sendromu”. ABD kendi ulusal çıkarları adına üçüncü ülkelerde terörle savaş yürütme ihtiyacı hissederken kamuoyu baskısından dolayı bu savaşı Vietnam sendromuna düşmeden yapmak zorundadır. Büyük çapta askeri birlikleri kullanmadan ve kapsamlı çatışmalara girmeden bunu sağlamanın en iyi formülü vekilleri kullanmaktır (Cragin, 2015). 2003 Irak'ın işgali sonrasında ABD'nin Sahva hareketlerine verdiği destek (Kadercan, 2018, s.240), Suriye'de IŞİD'e karşı yerel silahlı örgütlerin kullanımı, Afgan ordusunun El-Kaide'ye karşı savaşması başlıca örneklerdir. Bu örnekler ortak bazı özelliklere sahiptir. Birincisi

ABD'nin düşman olarak nitelediği örgütlere karşı savaş verilmiştir; ancak bu savaşı ABD vekilleri üzerinden yürütmüştür. Ayrıca bu çatışmaların hepsi ABD topraklarının dışında gerçekleşmiştir.

İkincisi ise özel askeri şirketlerin dış kaynak olarak kullanılmış olmasıdır. 1989'dan itibaren devletler doğrudan bir askeri operasyon yürütmedikleri durumlarda kendi toprakları dışında operasyon yürüttükleri bölgelerdeki personel sayılarını düşürme trendine girmişlerdir. Bunun sonucunda ortaya çıkan güç boşluğu Afrika ve Balkanlarda iç savaflara yol açmış ve bu boşluk özel sektörde gelişen askeri şirketler tarafından doldurulmuştur (Mumford, 2013a). Böylece devletler istedikleri bölgelere daha az maliyetle ve daha hızlı bir şekilde müdahale etme imkanı yakalamış oldular. Konvansiyonel savaşın maliyeti ve askeri bütçe kesintilerinin arttığı dönemlerde bu formül oldukça işlevsel olmuştur (Mumford, 2017). 11 Eylül 2001 sonrası ABD'nin Afganistan ve Irak işgallerinin ortaya çıkardığı maliyet ve ABD içinde yarattığı tartışma bu durumun açık bir örneğidir. Ancak maliyet hesabı kendi içinde bir dilemmayı da içermektedir: Vekalet savaşlarında dış aktör ile yerel gücün maliyetleri karşılıklı olarak hafifletmesi ya da paylaşmaları (Mumford, 2013a) ve dış aktörün müdahale ederken vekilin tek başına üstesinden gelemeyeceği maliyeti hafifletmesi beklenir (Pfaff, 2017). Ancak bu norm çoğu zaman işlemez, çünkü dış aktörün en önemli hedeflerinden biri maliyeti azaltmaktır.

Üçüncüsü bilgisayar ve internet kullanımının artışı ile birlikte siber savaşların yeni bir savaş türü olarak ortaya çıkmasıdır. Bürokratik birimler ve hükümetlere bağlı kurumlara gerçekleştirilen saldırılar ülkeleri bu alanda daha fazla önlem almaya ve kapasitelerini genişletmeye yöneltmiştir. Buna paralel olarak NATO başta olmak üzere milli ordular ve istihbarat teşkilatlarının siber saldırılara karşı koyma ve karşı siber saldırı birimleri de daha fazla önlem almaya ve daha yüksek bütçeler kullanmaya yönelmişlerdir (Robinson, 2017). Fırsat/maliyet hesabına göre yapılan bir araştırmada, gittikçe artan harcamaların siber risk unsurlarının stabil tutabildiğini ve fakat bu durumun önemli kazanımlar getirdiğini iddia etmektedir (Kempe ve Reyes, 2018). Dördüncüsü de, Çin'in yeni bir süper güç olarak küresel siyaset sahnesinde yükselmesinin ABD'nin ekonomik alandaki çıkarlarını etkilemesidir. Çin'in yükselişini durdurmak için nükleer ya da konvansiyonel güç kullanma tercih edilmeyeceğine göre dolaylı yollara başvurmak kaçınılmaz olmaktadır (Mumford, 2013a).

Bu tartışmalara dayanarak vekalet savaşının dönüşümüne dair şu analizi yapmak mümkündür: Vekalet savaşı Soğuk Savaş döneminde dolaylı bir strateji ya da ABD ile SSCB'nin üçüncü bir ülke üzerindeki güç mücadelesini tanımlamak üzere kullanılırken, Soğuk Savaş sonrasında daha çok yerel aktörler üzerinden üçüncü bir ülkede etkin olma ya da düşmanla mücadele etme yöntemi olmuştur. Bu mücadele yerel aktörler (vekiller) arasında sıcak bir çatışma şeklinde yürürken destekçileri konumundaki güçler ise ancak zorunlu olduğunda bu çatışmalara dahil olmaktadır. Sonuç olarak vekalet savaşının içerdiği unsurları şu şekilde özetlemek mümkündür: dış aktörler, üçüncü bir ülke, bu ülkenin yerel güçleri, dış aktör-yerel güç iş birliği ve karşılıklı çıkar. Bu unsurların bileşiminden vekalet savaşları çeşitli formları ile karşımıza çıkabilmektedirler.



## Ortadoğu'da Vekalet Savaşları

Yukarda zikredilen sebeplerin tümü Ortadoğu'da yaşanan vekalet savaşlarını açıklamak için geçerlidir. Arap isyanları sonrasında iktidar mücadelelerinin çatışmalı bir vekalet savaşına dönüşmesine neden olan temel unsur ise siyasi otoritelerin çökmesi ve yerel aktörlerin uluslararası güçlerle yakaladıkları işbirliği fırsatlarıdır. Suriye, Libya ve Yemen'de isyanlar dolayısıyla liderlerin iktidardan çekilmesi, öldürülmesi ya da otoritelerini kaybetmeleri sonucunda oluşan güç boşluğunun hızlıca doldurulamamış olması yeni bir iktidar mücadelesine zemin hazırlamıştır. Bunun temel sebebi ülkelerdeki kurumsallaşma düzeyinin çok düşük olması dolayısıyla siyasi iktidarın devrildiği yerde boşluk oluşması ve ABD başta olmak üzere bir çok uluslararası ve bölgesel aktörün bu ülkelerdeki iktidar mücadelesine dahil olmasıdır.

Ortadoğu'da yoğun bir şekilde devam etmekte olan vekalet savaşlarının tipik ve ilk örneği ABD'nin 2003'te Irak'ı işgal etmesiyle ortaya çıkmıştır. İşgal sonrasında Irak, ABD ile İran'ın bir mücadele ve çatışma sahnesine dönüşmüştür. Gerek işgal sırasında gerekse sonrasında ABD'yi sınırlamak ve Irak'ta daha etkin olmak amacıyla İran, başta Şii milisler olmak üzere bir çok yerel aktörle işbirliği yapmıştır.

Siyasal değişim talebi ile başlayan Arap isyanlarının sıcak çatışmaya dönüşmesi bölgede yeni bir dönemin kapısını aralamıştır. Devrimsel süreçlerin sıcak çatışmalara ve iç savaşa dönüşmesi olağan bir süreç olarak kabul edilir. Hatta iç savaşın tarafları dış aktörlerden yardım da alabilir (Goldstone, 2011). Ancak vekalet savaşlarında dış aktörle yerel güç arasındaki ilişki yardımlaşmayı aşmaktadır. Vekalet savaşlarında vekil ile dış aktör arasında karşılıklı çıkar söz konusu olmakla birlikte vekil, dış aktöre bağımlı olmakta ve ortak amaçlar için savaşır durumdadır.

Arap isyanlarından sonra ortaya çıkan vekalet savaşları, dış güçlerin üçüncü bir ülkedeki çatışmaları şeklinde değil, destekledikleri aktörlerle işbirliği yaparak kendi etkinlik alanlarını genişletme amacıyla girdikleri çatışma süreçleri olarak devam etmektedir. Bu durum Hughes'ın (2014) "bir devletin bir başka ülkede ortak bir düşmana karşı yerel bir aktörle kurduğu ortaklık aracılığıyla girdiği çatışma" ve Mumford'un (2013b, 25) ile "A devletinin kendi hedefleri için B devletinde bir vekil aracılığıyla dolaylı angajmanlarla operasyonlar yürütmesi" olarak tanımladığı vekalet savaşına karşılık gelmektedir. Vekil hükümetin kendisi, hükümete bağlı bir organ ya da devlet dışı bir aktör olabilir (Mumford 2013b, 40).

Bu anlamıyla vekalet savaşları bugün bir çok ülkede devam etmektedir. Suriye, Yemen ve Libya akla gelen ilk örneklerdir. Suriye'de İran ile Hizbullah ve diğer Şii milisler arasındaki ilişki; ABD ile YPG'nin kurduğu işbirliği; Türkiye ile bazı muhalif grupların Suriye'de birlikte hareket etmesi, vekalet savaşlarında uluslararası güç ile yerel aktör arasındaki ilişkiye dair açık örnekleridir. Libya'da Fransa, Mısır ve Rusya'nın Halife Hafter'in öncülük ettiği gruba sağladığı destek; Yemen'de ise Suudi Arabistan'ın yerel hükümet güçleri ile bazı aşiretlerle kurduğu işbirliği ile İran'ın Husiler'in etkisi altındaki Ensarullah hareketi üzerinden ülkedeki güç mücadelesine dahil oldukları açıktır. Yerel aktörlerle dış destekçileri arasında kimi zaman ideolojik örtüşme söz konusu iken, kimi zaman ise zıt ideolojik görüşlere sahip aktörler arasında bir işbirliği söz

konusu olabilmektedir. ABD ile YPG zıt ideolojileri temsil ederken, Yemen'de ise vekillerle dış destekçileri arasında mezhepsel ve ideolojik bir örtüşme söz konusudur.

### **Yemen'de Vekalet Savaşının Aktörleri ve Çatışma Süreci <sup>1</sup>**

İran ile Suudi Arabistan arasında bir çok alanda devam edegelen mücadele Yemen'e de yansımıştır. 1979 İran devriminden sonra İran, Suudi Arabistan'ın müttefiklerinden biri olan Yemen yönetimi ile çeşitli sorunlar yaşamış ve Husiler'le yakın ilişkiler kurmaya başlamıştır. Husiler bu tarihlerden itibaren hem Yemen yönetimi hem de Suudi Arabistan için bir güvenlik sorunu olarak görülmüştür. 2004-2010 yılları arasında Suudi Arabistan'ın Salih'e bağlı güvenlik güçlerinin Husiler'e karşı altı kez operasyon düzenlemesi (Fraihat, 2016, s.39) Husiler'in hem Salih iktidarı hem de Suudiler tarafından bir tehdit olarak algılandığını göstermektedir. Bu operasyonlar sırasında İran'ın da Husiler'e silah yardımı başta olmak üzere çeşitli alanlarda destek vermiş olması Yemen'de halen devam etmekte olan vekalet savaşının başlangıcı sayılabilir. Arap isyanlarından önce 2009 yılındaki operasyon Husiler'in Sa'da ve Amran kentlerinde okul, hastane ve güvenlik merkezlerinin kontrolünü ele geçirmeleri üzerine düzenlenmiştir (Zimmerman ve Hrnisch, 2018). Çatışmaların 2010 yılında sona ermesinin ardından 2011'de isyanların başlaması ile bu vekalet savaşı özellikle 2014 yılından itibaren derinleşmiş ve günümüzde de devam etmektedir.

Ocak 2011'de Yemen'de başlayan ayaklanmalar Ali Abdullah Salih yönetimince bastırılmak istendi. 2011 Ocak ayında Sanaa Üniversitesinde başlayan gösteriler kısa süre içinde Taiz, Aden gibi büyük şehirlere sıçradı ve kitlesel bir niteliğe büründü. Salih protestoları yatıştırmak için çeşitli reform vaatlerinde bulundu (Green, 2011) ancak protestolar büyüyerek devam etti. Ülkenin önde gelen din adamları ve aşiret liderlerinin de devrime destek verdiklerini açıklamaları (Aljazeera News, 2011) Salih'in meşruiyetinin aşındığı ve iktidarı bir arada tutmakta zorlandığına işaret etmekteydi. Bu durum aynı zamanda 1990 yılından beri Salih'in toplumsal yapıyı içerecek şekilde kurumsal düzeyde bir iktidar kuramadığının da göstergesiydi (Blumi, 2018, s.144-145). 18 Mart'ta yaklaşık 50 göstericinin ölümü ile sonuçlanan müdahale sonrasında General Ali Muhsin "protestocuların safına geçtiğini" duyurdu (BBC, 2011). Bu durum artık protestoların daha yoğun çatışmalara döneceği anlamına gelmekteydi.

Çatışmalar 2011 yılının sonuna kadar çeşitli düzeylerde devam etti. ABD ve Suudi Arabistan'ın KİK üyesi ülkelerle birlikte hazırladığı geçiş süreci şartlarını Salih'in 2011 yılının sonunda kabul etmesiyle çatışmalar donduruldu. Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin (BMGK) 2012'de aldığı 2051 no'lu kararı gereğince geniş bir uluslararası gözlemci heyetinin katılımı ile UDK (Fraihat, 2016, s.79-86) oluşturuldu. Bu çerçevede BMGK tüm taraflara şiddet kullanımından kaçınması ve müzakerelere yoğunlaşmaları çağrısını yaparken, Arap Yarımadası El-Kaide'si ile mücadelenin önünü açmaktaydı (UN Press, 2012). Konferansın amaçları geçiş sürecinin yönetilmesi, Yemen'in

1 Çalışmanın bundan sonraki kısımlarında yazar, 2015 yılında kendi adıyla yayınlanmış olan ""Devrim'den Askeri Müdahaleye Yemen" başlıklı rapordan kısmen yararlanmıştır.

yeniden yapılandırılması ve temel sorunlarına barışçıl müzakereler yoluyla çözüm üretilmesi olarak özetlenebilir (Kurt, 2015, 11). Ocak 2014'e gelindiğinde Güney Yemen'in bağımsızlığını destekleyen ayrılıkçı gruplar ve Husiler UDK'dan çekildiklerini açıkladı. Ensarullah liderlerinden Muhammed El Bahti, UDK'dan çekilme gerekçesi olarak "federal bölgeler arasında ekonomik açıdan büyük farklılıkların olacağını" öne sürdü (Gulf News, 2014).

Bu tarihten itibaren iktidarı yeniden ele geçirmek isteyen Salih güçleri ile Husiler arasında bir ittifak söz konusu olmuştur. Al Zandani'ye göre (2015, s.104) Husilerin eski rejim güçleri ile ittifak yaparak çatışma yolunu seçmesi, UDK kararlarını akim bırakmakla kalmadı, aynı zamanda Yemen'in yeni bir çatışma dönemine girmesine zemin hazırladı (Abi-Habib, 2015). Bu andan itibaren Yemen krizi, yeni çatışma dinamiklerinin devreye girmesi ile açık bir şekilde vekalet savaşına dönüştü. Bu yeni çatışma dinamiği, – vekalet savaşı kavramının işaret ettiği üzere – yerel aktörlerin dış destekçileri ile işbirliği halinde birbirleri ile savaşıma durumuna karşılık gelmektedir. Çünkü bu tarihten itibaren İran ile Husiler arasındaki dayanışma artmış, Husiler kontrol alanlarını genişlettikçe İran da Yemen üzerinde daha etkin olmaya başlamıştır (Al Jazeera Center for Studies, 2015). Buna karşın Suudi Arabistan da destek verdiği Hadi güçlerinin zayıflaması karşısında KİK'e öncülük ederek doğrudan bir müdahalede bulunmuştur.

Yemen krizinin bir vekalet savaşına dönüşmesinin en önemli sebebi, vekalet savaşı kavramındaki unsurların kullanılması ile açıklanabilir. Deutsch'un (1980) ve Mumford'un (2013b), tanımlarından yola çıkarak vekalet savaşının üç ana unsuru, yerel aktörler, dış destekçileri ve bu iki unsur arasındaki karşılıklı çıkarlar üzerine kurulmuş işbirliğidir. Vekalet savaşları farklı ülkelerde farklı koşullarda ortaya çıkabilmektedir. Afganistan'da Sovyet işgali ABD'nin krize müdahil olmasına yol açmış ve ABD yerel aktörlere destek vererek (Dooren, 2017) küresel rakibini yıpratma yoluna gitmiştir. 2003'te ABD'nin Saddam Hüseyin'i devirmesi oluşan ortamda ABD ile İran arasında Irak'ta etkinlik mücadelesi başlamış ve her iki taraf farklı aktörleri desteklemiştir.

Yemen'de de Salih yönetiminin iktidardan el çektirilmesi ile oluşan siyasi otorite boşluğunda yerel aktörler düzeyinde başlayan çatışmalar Yemen'de etkinlik kurmak isteyen uluslararası aktörlere bir fırsat sunmuştur. UDK'nın başarısızlığa uğramasıyla birlikte Salih yeniden iktidar hesapları yapmaya başladı. Husiler bu kurulacak iktidarın bir parçası olmayı Hadi ve müttefikleri ise bu güçlerin –UDK'yı işlevsiz kılmaları dolayısıyla – dışarda tutma amacıyla hareket etti (Juneau, 2016, 647-648). Başka bir deyişle UDK'ya katılmış olan bu aktörlerin müzakere yoluyla amaçlarına ulaşamayacaklarına kanaat getirmeleri ülkedeki otorite eksikliğinin de etkisi ile bir çatışmaya dönüşmüştür. Suudi Arabistan ile İran arasındaki ilişkilerin gergin seyri ve birbirlerine karşı etkinlik kurma mücadelesi çatışmayı kolaylaştırmış, derinleştirmiş ve bir vekalet savaşı boyutuna taşımıştır.

Yemen'deki vekalet savaşının bölgesel aktörleri Suudi Arabistan öncülüğündeki Körfez ittifakı ve İran'dır. Bu iki aktör 1979 yılından beri birbirlerine karşı konumlanmışlardır. Bu durum, her bir devleti diğerinin rakibi olarak kabul eden klasik uluslararası ilişkiler yorumunu aşmaktadır. Bu konumlanma, İran ve Suudi Arabistan'ın sürekli bir şekilde mücadele halinde olmalarına ve

birbirlerine karşı ideolojik, mezhepsel, sert/yumuşak güç unsurlarını kullanmalarına yol açmıştır. Yemen de iki aktör arasındaki mücadele alanlarından birisi olmuştur. Suudi Arabistan on yıllar boyunca Salih yönetimi ile işbirliği kurarken, İran 1979 devriminden sonra Zeydi koluna mensup Husilerle ilişkisini geliştirmiştir. Salih iktidarı sonrasında BM girişimine rağmen Husiler ile Hadi hükümetine bağlı güçlerin anlaşma yerine çatışmayı tercih etmeleri, işbirliği halindeki İran ile Suudi Arabistan'ın da bu çatışmaya dahil olmalarına ve Yemen üzerindeki mücadeleleri için bir araç olarak kullanmalarına yol açmıştır. Sonuçta Suudi Arabistan destekli Hadi güçleri ile İran destekli Husiler'in öncülük ettiği Ensarullah Hareketi ve işbirliği yaptığı bir takım aşiretlerden oluşan iki blok ortaya çıkmış ve vekalet savaşının taraflarını oluşturmuşlardır. Suudi Arabistan'ın amacı kendi vekillerini iktidarda tutmak ve Yemen üzerindeki kontrolünü devam ettirmektir. İran ise Husiler'in iktidarı ele geçirme çabasına destek vererek Suudi Arabistan'ın ülkedeki etkisini kırmayı amaçlamaktadır.

Bu iki blok birbirleri ile doğrudan mücadele halindedir. Üçüncü taraf olan ABD ise hükümetle koordinasyon halinde Arap Yarımadası El-Kaidesi'ne karşı askeri operasyonlar yürütmektedir. Bu operasyonlar birbirleri ile çatışma halindeki bloklarla doğrudan ilgili değildir. Ancak Yemen'deki çatışma dinamiklerinin bir parçası olması ve Trump yönetiminin Suud lehine İran'ı sınırlandırma söyleminin Yemen'deki vekalet savaşını etkileyebilecek olması dolayısıyla bu çalışmaya dahil edilmiştir. Sonraki her bir bölümde Yemen'deki vekalet savaşının nasıl ilerlediği ve uluslararası / bölgesel aktörler ile yerel aktörlerin attıkları adımlar bu çerçevede bağlamında incelenecektir.

### **Suudi Arabistan ve Yemen Krizi**

Suudi Arabistan'ın Yemen'le ilişkilerinin uzun bir tarihi vardır. Başka bir deyişle bu ülke üzerindeki etkisi ve jeopolitik hesapları Arap İsyancıları ile birlikte ortaya çıkmış değildir. Ali Abdullah Salih dönemi boyunca Yemen, Suudi Arabistan'ın en yakın müttefiklerinden biri olagelmıştır. Suudi Arabistan için Yemen'in istikrarlı olması ve sınırındaki Husileri kontrol altında tutması oldukça önemli önceliklerdir. Ayrıca Mendeb Boğazının güvenliği ve ticari geçişlerin güvenli bir şekilde devam etmesi bir diğer önemli faktördür. Dolayısıyla Salih rejiminin devamlılığı ile ülkenin istikrarının devamını temin etmek amacıyla Suudi Arabistan Yemen'de hem askeri alanda etkinlik sahibi olmuş hem de zaman zaman ekonomik yardım sağlamıştır (Pradhan, 2017, s.70-71). 2011'de Salih yönetimine karşı protestolar başladığında Suudi Arabistan Yemen üzerindeki etkisini kaybetmemek amacıyla krizin seyrine göre farklı stratejileri devreye sokmuştur. Bu anlamda ilk stratejisi Salih'in iktidarını koruyamaması durumunda geçiş sürecini kendi kontrolü altında tutmaktır. Ancak 2014'ten itibaren Husiler'in siyasi mekanizmayı ele geçirmeleri karşısında Hadi'ye bağlı güçlerle işbirliği halinde askeri operasyon düzenlemiştir.

Salih yönetimine karşı protestolar başlayınca Suudi Arabistan değişim sürecinde inisiyatifli bırakmamak amacıyla KİK'i devreye sokarak ağırlığını koymaya başladı. Suudi Arabistan'ın temel amacı istikrarın yeniden sağlanması ve ideolojisi ve vizyonu açısından – Müslüman Kardeşler ile benzerlik taşıdığı için 'İhvan'ın Yemen kolu' olarak değerlendirilen (Lewis, 2015, s.21-22) – İslah

Partisi ya da İran müttefiği olarak gördüğü Husiler'in ciddi bir etkinlik sahibi olmadığı yeni bir iktidar oluşturmaktı. Salih'e dokunulmazlık sağlanması, 'eski devlet başkanı' statüsü ile korunacak olması ve Genel Kongre'nin geçiş hükümetinde bir aktör olması da (NTV Haber, 2011) bu amaca matuftu. Salih'in yardımcısı Hadi'nin, ilk seçimlerde Cumhurbaşkanı aday olarak belirlenmesi de aynı bağlamda değerlendirilebilir.

Ancak Husiler'in Ocak 2014'te UDK'dan çekilerek Sada kentinden başlamak üzere adım adım Yemen'i kontrol etmeleri karşısında Suudi Arabistan yeni bir strateji belirlemek zorunda kalmıştır. Çünkü 2014 Eylül'ünde başkent Sanaa'ya ulaşan Husi güçleri, 22 Ocak 2015'te Cumhurbaşkanı Hadi'yi istifaya zorlamış ve 6 Şubat'ta da Meclisi de feshetmişlerdir. Bu gelişmeleri KİK bir darbe olarak yorumlamış fakat Husiler bu görüşe karşı çıkmıştır (MEPC, 2015). Başkent Sanaa'nın Husiler tarafından kontrol edilmesi ve İran'ın oynadığı rolü Ottaway, (2015) Suudi Arabistan'ın, "İran ve müttefikleri tarafından çevrelenmenin son halkası" olarak yorumlamıştır. Suudi Arabistan öncülüğündeki Körfez ülkeleri de bu durumu bir güvenlik meselesi olarak değerlendirmiş ve askeri müdahale seçeneğini önçlemiştir.

Yemen Cumhurbaşkanı Hadi'nin BM nezdindeki girişimi, Suudi Arabistan için bu bağlamda bir fırsat doğurmuştur (Kurt, 2017). Hadi 25 Mart 2015'te BM'ye bir mektup yazarak Güvenlik Konseyinden Yemen'de Husilerin ilerleyişini durdurmaya "gönüllü ülkelerin" askeri müdahalesine yetki veren bir karar almasını istedi. Hadi, ayrıca Körfez ülkelerinden "Yemen'in güvenlik açısından yardıma ihtiyaç duyduğunu, Yemen'deki Husi darbesine karşı BM'nin 51. maddesi gereğince askeri müdahale dahil her türlü adımı atmalarını" istemiştir (Hadi, 2015, s.3-5). KİK bu çağrıyla gerekçe göstererek Suudi Arabistan öncülüğünde 26 Mart 2015'te Kararlılık Fırtınası adı altında askeri bir müdahale başlatmıştır (The Embassy of Kingdom of Saudi Arabia, 2015). Operasyonun temel amacı Husiler'in bertaraf edilmesi ve Hadi iktidarının yeniden tesis edilmesiydi (Darwich, 2018, 125). BAE, Katar, Bahreyn, Ürdün, Sudan, Kuveyt, Mısır ve Fas operasyona destek verdiğini açıklamıştır.<sup>2</sup> Bu operasyona zemin hazırlayan üç ana neden ise, ifade edildiği üzere Husiler'in Yemen'in kontrolünü büyük ölçüde ele geçirmeleri, İran'ın Yemen'de daha etkin bir konuma gelmesi ve ABD'nin bu duruma yönelik bir adım atmamasıdır (Al Jazeera Center for Studies, 2015, 4).

Suudi Arabistan/BAE, destekledikleri yerel kuvvetler yetersiz kaldıkça yabancı savaşçı kullanma yoluna gitmişlerdir (Hager ve Mazzetti, 2015). Bu durum bir yandan kapasite artırımı olarak yorumlanabilecekken özellikle koordinasyon açısından çeşitli dezavantajlar da yaratmaktadır. Zaman zaman Suudi Arabistan/BAE'nin desteklediği gruplar arasında çatışmaya varan koordinasyonsuzluk gözlemlenmiştir. Güneyli ayrılıkçılar ile Hadi hükümetine bağlı güçler arasında (Mukhashaf ve Kalin, 2018) ve Hadi güçleri ile saf değiştiren Salih taraftarları arasında patlak veren çatışmalar (BBC, 2017) bu durumun örnekleridir.

2 Haziran 2017'de Körfez ülkeleri arasında patlak veren kriz sonrasında Katar operasyondan çıkarıldı (Timetürk, 2017)

Yaklaşık dört yıldır devam etmesine rağmen bu müdahaleden istenen sonuç elde edilememiştir. Bunun temel sebebi operasyonun asimetrik bir karaktere sahip olmasıdır. Suudi Arabistan/BAE hava gücü ve düzenli birliklerle Husiler'i geriletmeye çalışırken, Husiler ise gerilla taktiklerinden düzenli saldırılara, alan savunmasından vur-kaç saldırılara kadar farklı taktikleri kullanmışlardır. Ayrıca askeri müdahaleyi Husiler, yabancı işgalci güç olarak tanımlamayıp (Hilterman and Alley, 2017) söylemsel düzeyde üstünlük elde etmek amacıyla sorunsallaştırmışlardır,

### **İran ve Yemen Krizi**

İran'ın Yemen'e olan ilgisi 1960'lara kadar geri gitmektedir. Ancak bu ilgi, Mısır'ın desteklediği Cumhuriyetçiler ile Suudi Arabistan'ın desteklediği Monarşi yanlıları arasında yaşanan iç savaşın Cumhuriyetçilerin kazanması sonucunda 1960'ların sonundan itibaren zayıflamıştır. 1980-88 İran-İrak savaşı sırasında Yemen yönetiminin Irak'a destek vermesi de iki ülke yönetimleri arasındaki gerginlikleri artırmıştır (El Qadhi, 2017, 24-26). İran'ın Yemen siyaseti üzerinde etki kurma girişimleri ise 1979 İran devriminden sonra yoğunlaşmıştır. Bu amaçla İran özellikle Zeydi koluna mensup bir aşiret olan Husiler'le yoğun bir ilişki kurmuştur. Zeydilik Şiiliğin bir yorumu olmakla birlikte bu ilişkinin mezhepsel yönü tartışmalıdır (Hilterman and Alley, 2017). Çünkü Yemen nüfusunun yüzde 30-35'lik bir kısmını oluşturan Zeydilerin tümü İran'la aynı düzeyde ilişki kurmamışlardır. Bu durum iki temel sebeple açıklanabilir. Birincisi Şiiliğin bir yorumu olan Zeydilik ile İran'ın benimsediği On iki imam Şiiliği ile arasındaki doktriner ayrışmadır (Büyükkara, 2011; Rieder, 2017). İkinci sebep ise Yemen Zeydilerinin organizasyonel düzeyde kimlik siyaseti yürütmemiş olmalarıdır. Doktriner ve pratik düzeydeki bu iki sebep İran'ın Zeydilerin bütünü üzerinde bir etki sahibi olmasını zorlaştırmıştır.

Buna karşın Zeydiliğe mensup Husi aşiretleri bir istisna oluşturmuşlardır. Zira Husiler'in 1979 devriminden sonra İran ile yakın ilişki kurdukları bilinmektedir. Bedreddin El-Husi'nin vaazlarında Humeyni'ye yönelik övgüleri, 1986 ziyaretinden sonra İran'da eğitim alan Husilerin sayısındaki artış ve 1994'ten sonra Hüseyin Husi'nin İran'da uzun süre kalması iki aktör arasındaki yakınlaşmanın işaretleri olarak yorumlanmıştır (Büyükkara, 2011; Arı, 2015). Bu yakınlaşmanın, 1962'de Zeydi iktidarının devrilmesinden sonra Sünni öğretinin Zeydileri dönüştürmeye başlamasına bir tepki olarak doğduğu ifade edilmektedir. Husiler'in organize bir yapı kazanmaları da bu yıllarda söz konusu olmuş ve 1990 yılından itibaren 'İnançlı Gençlik Forumu' adı altında çeşitli faaliyetler göstermişlerdir. Bu yapı 2000'lerin başından itibaren ise daha siyasi ve askeri bir yapıya evrilmeye başlamıştır (Albahesh, 2018).

2004 yılında merkezi hükümet güçleri ile Husiler arasındaki çatışmalarda İran yapımı silahlara rastlanmış olması İran'la aralarındaki işbirliğinin yalnızca eğitim alanında kalmadığına yönelik bir işaret olarak değerlendirilmiştir (El Alim, 2015; Ahmad, 2018). Husiler'in bu silahları karaborsadan ve Yemen ordusundan edindikleri iddialarına karşılık (Juneau, 2016, 656), Suudi Arabistan ve ittifak halindeki eski Yemen yönetimi mütemediyen Husiler'i İran'ın vekili olmakla suçlamış (Juneau, 2016, 652) ve İran'ı da ülkede istikrarsızlık yaratmaya çalışmakla suçlamışlardır.

Özellikle Seyyid Hüseyin Bedreddin El Husi'nin liderliğinde 2004'te başlayan Husi isyanından beri İran, isyancıların destek aldığı olağan şüpheli ülkelerden birisi olarak görülmüştür (Sinkaya, 2015, s.61).

2011'de isyanlar başladıktan sonra Husiler yoğun bir nüfusa sahip oldukları Sa'da kentinde merkezi yönetimden bağımsız hareket etmeye başlamışlardır. Vali atama, yerel hizmetlerin karşılanması ve daha önemlisi vergi toplama gibi etkinliklerde bulunmaları bu bölgede yönetimi üstlendikleri şeklinde yorumlanmıştır (International Crisis Group, 2014). Suud öncülüğündeki Körfez insiyatifinin bir parçası olmamasına rağmen İran'ın Husiler'e desteği söz konusu olmuştur (Feierstein, 2018). Bu süreçte medyada yer bulan İran'ın Husiler'e silah yardımıyla bulunduğu ilişkin iddialar Husiler'in kendi amaçlarına ulaşmak için İran'la kurdukları ilişkinin mahiyetine ilişkin önemli bir ipucudur. 2013 yılında Yemen yönetimi, Husilere silah taşıyan 'Cihan 1' isimli bir geminin durdurulduğunu açıklamıştır (Hürriyet, 2015). Bu iddialar ABD hükümet sözcüleri tarafından da desteklenmiştir (White House Press Office, 2013). İran yönetimi bu iddiaları reddetse de, Yemen yönetimi ve müttefiklerinin Husi-İran ilişkilerini nasıl değerlendirdiğini göstermesi açısından önemlidir. Husiler ise İran'la ilişkilerinin yalnızca yardım ve destek kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini İran'dan talimat ya da emir almadıklarını ifade etmişlerdir (Salisbury, 2015). Bu açıklama İran ile Husiler arasındaki ilişkiyi doğrulamış olması açısından önemlidir.

Bu süreçte İran'ın takındığı tavır ve İranlı yetkililerin kullandıkları ifadeler de Husiler'le sahip oldukları ilişkinin boyutlarını açığa vurmuştur. İran dini lideri Ali Hamaney'e yakınlığıyla bilinen Tahran milletvekili Ali Rıza Zakai'nin, Yemen'in başkenti Sanaa'nın Husiler tarafından kontrol edilmesine yönelik yorumu dikkat çekicidir. Zakai, "Üç Arap ülkesi İslam devrimine bağlanarak İran'ın kontrolüne girmiştir. Sanaa, İran devrimine katılan dördüncü Arap başkenti oldu" (Ez Zeatira, 2014). Benzer şekilde bu ilişkinin boyutlarına işaret eden bir açıklama da İran dini lideri Ayetullah Ali Hamaney'in Uluslararası İlişkiler Danışmanı Ali Ekber Velayeti'den geldi. Velayeti'nin sözleri Husiler'in Yemen yönetimini ele geçirmeye dair isteklerine işaret etmektedir. "Yemen devrim lideri Abdülmelik El Husi tedbirli ve cesaretli biri. Hareketi ve değerli dünya görüşüyle devrimi yönetmesinden memnunuz. Hizbullah'ın Lübnan'da üstlendiği rolü, Ensarullah'ın Yemen'de üstlenmesini umut ediyorum" (NTV Haber 2015). İran'lı yetkililerin sarf ettiği bu sözler İran'ın Yemen'de Husilerle yaptıkları işbirliğine ve dolayısıyla Yemen'deki çatışmanın bir vekalet savaşı olarak devam ettiğini göstermektedir.

İran ayrıca, 2015 yılının başında yönetime el koyan Husiler'i meşru bir iktidar olarak görmüş ve bir dizi anlaşma imzalamaya yoluna gitmiştir. Petrol, elektrik, havacılık ve deniz taşımacılığı gibi bir çok alanda stratejik değeri olan ekonomik anlaşmalar imzalanmıştır. Ayrıca üstyapıyı çalışmaları için kredi vermiştir (Al-Qadhi, 2017, 27). Bu adımlar İran'ın Husi yönetiminin

ülkedeki meşruiyetini sağlamaya ve uluslararası tanınırlığını genişletmeye matuf bir çaba olarak değerlendirilebilir.

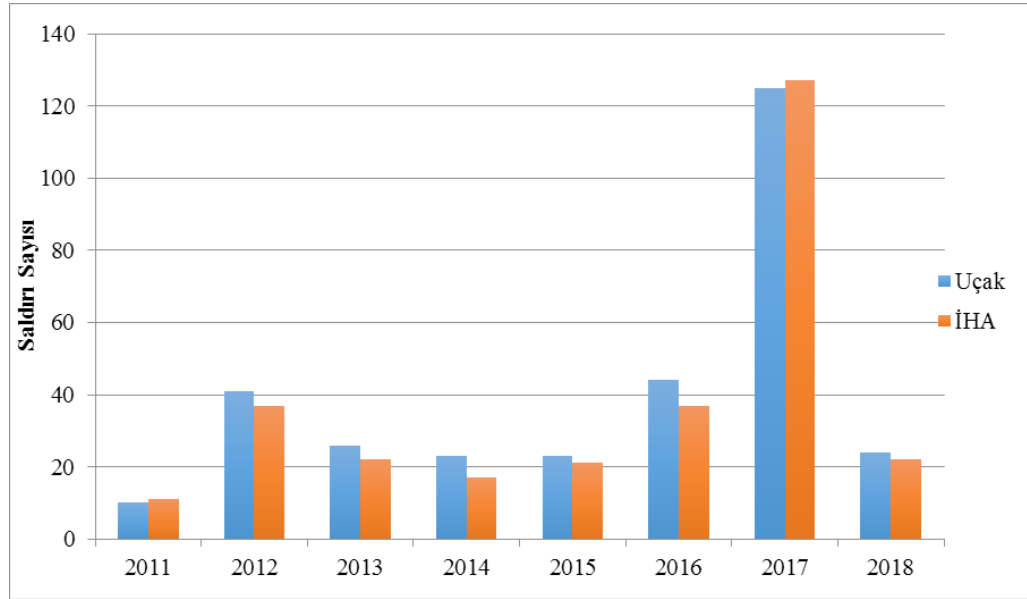
Suud öncülüğündeki 'Kararlılık Fırtınası' operasyonun başlamasıyla birlikte İran tepkisini diplomatik alanda göstermiştir. Dışişleri Bakanı Cevad Zarif, BM'ye gönderdiği mektupta ateşkesi sağlamak ve Yemen krizinin çözümü için dört maddelik bir plan sunmuştur: Bu dört madde, Yemen'de ateşkes ilan edilmesi ve yabancı askeri saldırıların durdurulması, acil insani yardımın ulaştırılması, müzakere sürecinin tüm tarafları içerecek şekilde yeniden başlatılması ve tüm aktörlerin yer alacağı ulusal birlik hükümetinin kurulmasıdır (Charbonneau, 2015). Bu planın temel amacı Suud müdahalesini sona erdirmek ve Husiler'in kazanımlarını korumaktır. Ancak İran'ın bu girişimi ne operasyonu başlatan aktörler ne de uluslararası kamuoyu nezdinde herhangi bir karşılık bulmamıştır. İran'ın krizin hemen her safhasında attığı adımlar ve Suudi Arabistan ile müttefiklerini zayıflatmak için Husilere sağladığı destek Yemen'de yürüttüğü vekalet savaşının bir işaretidir.

### **ABD ve Yemen Krizi**

ABD yönetiminin Yemen'e ilişkin iki önemli boyutta bir politika yürüttüğünü ifade etmek mümkündür. Birincisi Yemen'de Salih sonrası kendi aleyhine bir iktidar kurulmasının önüne geçmek; ikincisi de ülkedeki El-Kaide'ye bağlı gruplara karşı yürüttüğü operasyonları devam ettirmektir. Birinci amaca yönelik olarak ABD, 2011 yılında Suudi Arabistan yönetimi ile koordine halinde değişim sürecini yönetmek için bir çaba sarf etmiştir. Bu bağlamda ABD kendi çıkarlarını garanti altına alacak bir süreç yönetimi planlamıştır. Al Zandani'ye göre (2015, s.92) ABD'nin bu süreçteki temel kaygısı, Yemen yönetiminin İslamcı olarak nitelendirdiği grupların eline geçmesiydi.

ABD'nin ikinci hedefi ise Yemen'deki El-Kaide varlığıdır. Nitekim Yemen, ABD'nin El-Kaide'ye bağlı gruplara karşı operasyon yürüttüğü ülkelerin başında gelmektedir. Bu anlamda Barack Obama'nın küçük özel birlikler, özel askeri şirketler ve İHA'larla yürüttüğü operasyon 2009 yılından beri Yemen'de etkili bir şekilde devam etmektedir. Bu tarihten itibaren Yemen yönetimi ile başlayan işbirliği gittikçe artmıştır (Hill, 2017,s.238-253). Operasyonların önemli bir kısmı hava saldırısı şeklinde gerçekleşmiş ve büyük oranda İHA'lar aracılığıyla yapılmıştır. 2016 yılında iktidara gelen Donald Trump, Yemen ile ilgili "Somali ile birlikte düşmanların aktif olduğu yer" ifadelerini kullanmış ve Obama'nın uyguladığı stratejiyi devam ettirmiştir (Kube, Windrem, Arkin, 2018). Bu stratejinin yol açtığı sivil kayıplara rağmen artarak devam etmesi (New America, 2018) ABD'nin bu politikada ısrar ettiğine dair önemli bir göstergedir.



**Tablo 1:** Yemen'de ABD'nin Havadan Gerçekleştirdiği Saldırıların Yıllara Göre Dağılımı

(Bu tablodaki veriler Statista 2018 a ve Statista 2018 b'den elde edilmiştir)

Bu tablodaki saldırıların sayısında meydana gelen artış ABD'nin Yemen'deki krizin kendisini dikkate almadığı ve El-Kaide gruplarına karşı mücadeleye odaklandığına işaret etmektedir. Ayrıca Hadi'nin Cumhurbaşkanı seçilmesinden sonra ABD'nin, bir kısmı El Kaide ile mücadelede kullanılmak üzere, Yemen yönetimine sağladığı yardımlarda belirgin bir artış olmuştur (Sharp, 2015). ABD bir yandan kendi gündemine odaklanmışken müttefikleri Suudi Arabistan'ın beklentilerini nasıl karşılayacağı bir başka önemli nokta olmuştur. Suudi Arabistan ve BAE'nin 'Kararlılık Fırtınası' ile başlattıkları müdahalenin temel amacı İran'ın Yemen'deki etki alanını sınırlandırmaktır. Obama döneminde ABD bu operasyona bir engel koymazken somut bir destek de vermemiştir. Trump'ın iktidara geldikten sonra İran'ı sorunsallaştıran ve tehdit eden söylemini Suudi Arabistan ve müttefikleri memnuniyetle karşılamışlardır. Ancak Trump yönetimi de Yemen'deki krizi Suudi Arabistan ve BAE lehine değiştirecek somut bir adım atmamıştır.

'Kararlılık fırtınası' operasyonu başladığında birçok araştırmacı savaşın uzun sürmesi durumunda Suudi Arabistan'ın istikrarsızlaşacağını ve ABD'nin ancak bu noktada krize müdahale edebileceğini dile getirmişlerdir. Dolayısıyla ABD'nin, başta Suudi Arabistan olmak üzere petrol üreticisi KİK ülkelerinin istikrarına dikkat kesilmesi gerektiğini dile getirmişlerdir (Pollack, 2015). Bu yorum tersten okunduğunda Suudi Arabistan istikrarsızlaşana kadar ABD yönetiminin müdahale etmeyeceği sonucunu çıkarmak mümkündür. Trump'ın da İran'ı daha fazla sıkıştırmak için Suudi Arabistan petrolüne ihtiyaç duyduğu bilinmektedir. İran'a ambargo uygulanırken petrol arzında her hangi bir aksamanın yaşanmaması gereklidir. Bu açıdan bakıldığında Suudi Arabistan'ın istikrarını devam ettirdiği sürece Trump yönetimi ile anlaşıldığı üzere (Amerika'nın Sesi, 2018) petrol arzını artırması beklenir. Suudi Arabistan'ın Yemen dolayısıyla henüz istikrar tehlikesi

yaşamadığı dikkate alınırsa ABD'nin Suudi Arabistan/BAE lehine somut sonuçlar üretecek bir müdahalede bulunması zor görünmektedir.

Trump yönetiminin İran'la varılan nükleer anlaşmayı askıya aldıktan sonra tekrar masaya oturmak için İran'ın özellikle devlet dışı aktörlerle (ABD bu aktörlerin bir kısmını terör örgütü olarak tanımlamaktadır) olan ilişkiyi kesmeyi de şart koşmuştur. Bu bağlamda "Yemen'de Husiler'e verdiği desteği kesmesi" ( Pompeo, 2018) şartı açıkça dile getirilmiştir. Ancak ABD El-Kaide'ye odaklanan stratejisini, doğrudan İran ve Husiler'i hedef alacak şekilde değiştirmemiştir.

## Sonuç

İran ile Suudi Arabistan'ın Yemen üzerindeki güç mücadelesinin kökenleri 1970'lerin sonuna kadar geri gitmektedir. 2004-2010 yılları arasında Yemen'in kuzeyinde Husi güçleri ile Yemen yönetimi arasında yaşanan çatışmalar, Suudi Arabistan'ın bu çatışmalara doğrudan müdahale etmesi ve İran'ın bu dönemdeki Husiler'e yönelik yardımı günümüzde devam etmekte olan vekalet savaşının başlangıcı sayılabilir. 2011 gösterileri ile birlikte bu vekalet savaşı derinleşmiş ve Yemen açısından önemli sonuçlar üretmiştir.

Ali Abdullah Salih'in kitlesel gösterilere yaklaşık on ay boyunca direndikten sonra KİK inisiyatifinde iktidardan çekilmeyi kabul etmesi, Yemen için yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilmiştir. Ancak bu yeni dönem beklendiği gibi demokratikleşme ve yeniden inşa sürecine evrilmeden iç savaşa dönüşmüştür. Bu iç savaşa uluslararası aktörlerin dahil olması ise krizin bir vekalet savaşına dönüşmesine neden olmuştur. Yemen'deki vekalet savaşının bölgesel tarafları İran, Suudi Arabistan, BAE ve diğer KİK ülkeleridir. Uluslararası aktör ise ABD'dir. Yerel aktörler ise meşru hükümet olarak görülen Cumhurbaşkanı Hadi ve emrindeki güçler, Husiler ve Yemen El-Kaidesi'dir. KİK ülkelerinin işbirliği yaptığı aktör Cumhurbaşkanı Hadi'dir. İran, Husiler'i desteklemekte, ABD ise El-Kaide'ye karşı askeri operasyonlar yürütmektedir.

Yemen'deki krizin vekalet savaşına evrilmesi Yemen, Ortadoğu bölgesi ve hatta küresel siyaset düzeyinde çeşitli sonuçlara yol açmıştır. Vekalet savaşlarının görüldüğü ülkelerde siyasi bütünlüğün yeniden sağlanması uzun bir zaman alabilmektedir. SSCB'nin 1989 yılında çekilmesine rağmen Afganistan'ın; 2003'ten beri Irak'ın siyasi yönetim açısından hala bütünlüğünü sağlayamamış olması çatışmanın farklı formlarda (etnik çatışma, terör saldırıları) devam etmesi bu açıdan önemli örneklerdir. Benzer bir durumun Yemen'de de yaşanma olasılığı azımsanamaz. Nitekim yaklaşık altı yıldır devam etmesine rağmen çatışmaların bitmemiş olması, taraflardan birinin üstünlük sağlayamaması ve BM girişimlerine rağmen uzlaşmanın sağlanamamış olması ülkedeki sorunları daha kaotik bir düzeye taşımıştır.

Vekalet savaşının çok boyutlu ve çok aktörlü bir düzleme sahip olması çözümü de zorlaştırmaktadır. 2016 yılında Kuveyt'in arabuluculuğunda üç ay boyunca yürütülen müzakerelere rağmen bir sonuç elde edilememiştir. Yemen krizi boyunca dört BM Yemen özel temsilcisi görev almış ve fakat çatışmalar kesilmeden devam etmiştir. Bu yılın başında yeni temsilci olarak atanan Martin

Griffiths'in ateşkesi sağlama ve kalıcı bir barış ortamı sağlamak için sergilediği çabalar da çok sınırlı bir sonuç üretmiştir. Uzun süren arabuluculuk müzakereleri sonrasında Aralık 2018'de hükümet yetkilileri ile Husi temsilcileri bir araya gelmiş ve ateşkes üzerinde bir anlaşmaya varmışlardır. Ancak bu ateşkes durumu yalnızca Hudeyde kenti için söz konusu olmuş kısa sürmüştür.

Bu uzun süreli kaotik çatışma uzadıkça ortaya çıkan insani maliyet de büyümüştür. BM ve çeşitli uluslararası kuruluşların raporlarına göre Kasım 2017'ye kadar ölü sayısı beş bini aştı, yaralı sayısı ise kırk bine yaklaşmış ve bir milyondan fazla insan yer değiştirmek zorunda kalmıştır. Nüfusun %75 (on sekiz milyon kişi) bir şekilde insani yardıma muhtaç duruma düşmüştür. Nüfusun %60'ı (13 milyon kişi) açlık tehdidi ile karşı karşıya, %56'sı (12 milyon kişi) ise sağlık kurumlarına erişememektedir. Sağlık kurumlarının yarısı zarar görmüş durumdadır. 8.4 milyon kişinin bir sonraki öğünü elde edip edemeyeceği kesin değildir. İki milyon çocuk yetersiz beslenmeden etkilenmiştir. Kamusal hizmetlerin yerine getirilememesi dolayısıyla şehirlerde çöp yığınları birikmiştir. Altyapının işlevini kaybetmesi sonucunda bulaşıcı hastalıklar kitlesel düzeyde sağlık sorunlarına yol açmaktadır. Çatışmalardan etkilenmeyen tek bir ailenin bile kalmadığını ifade eden Kızıllaç Komitesi Başkanı Peter Maurer, Yemen'deki durumu "insan eliyle üretilmiş bir felaket" şeklinde tanımlamış ve durumun günden güne kötüleştiğini vurgulamıştır.

Yemen'deki vekalet savaşı aynı zamanda bölgesel güvenliği etkilemektedir. İran ile Suudi Arabistan arasındaki gergin ilişkiler Yemen'deki çatışmaya doğrudan yansımaktadır. Suud-İran mücadelesinin farklı nedenlerden dolayı gerginleşmesi Yemen'deki çatışmanın seyrini de etkilemektedir. Yemen'deki yerel aktörler arasındaki çatışmanın alevlenmesi de İran-Suud mücadelesini gerginleştirebilmekte ve farklı yerlerde yeni hesaplaşmalara yol açabilir. Bu kısır döngüden çıkış ya bir tarafın üstünlüğünü kabul ettirmesi, ya da İran-Suud arasında bir uzlaşmaya varılması ile mümkün olabilir.

İran ile Suudi Arabistan'ın Yemen'deki mücadelesinin küresel boyutu ilgilendiren tarafı ise Mendeb boğazının kapanma olasılığı ve ABD'nin tavrına bağlı olarak şekillenecektir. Mendeb boğazı Körfez ülkelerinden Avrupa'ya gerçekleşen ham petrol sevkiyatında önemli bir ticaret yoludur. Zaman zaman boğazdan geçen gemilere gerçekleşen saldırılar bu ticareti aksatabilmektedir. ABD'nin İran'ı sınırlandırma söyleminin bir stratejiye dönüşmesi durumunda ise ABD'nin Yemen'e müdahalesi El-Kaide karşıtı operasyonlarla sınırlı kalmayacaktır. Trump'ın iktidara gelmesiyle Suudi Arabistan ve BAE böylesi bir politika değişikliği için ABD yönetimine baskı yapmaktadır. Trump'ın İran'ı sorunsallaştırmaya dair söylemi, nükleer anlaşmayı askıya alması ve ekonomik yaptırımları uygulamaya sokmuş olması ABD'nin İran politikasına dair olası senaryolara işaret etmektedir. Ancak Trump'ın İran'la yeniden müzakere etmek için Husiler'i destekleme politikasından vazgeçme şartına rağmen Yemen'deki İran etkinliğini kırmaya dönük doğrudan bir müdahalesinden söz etmek oldukça zordur. Ekonomik yaptırımların İran'ın ülke dışındaki etkinlikleri azaltmaya sevk edip edemeyeceği de henüz belirsizdir.

**Kaynakça**

- Abi-Habib, M. (2015). "Yemen's Ousted President Saleh Helps Propel Houthi Rebel Advance", Wall Street Journal, 10.04.2015, <https://www.wsj.com/articles/yemens-ousted-president-saleh-helps-propel-houthi-rebel-advance-142.870.4009>
- Ahmad, A. (2018). "Clear evidence of Iranian involvement in Yemen", June 19, 2018, <https://gulfnews.com/uae/government/clear-evidence-of-iranian-involvement-in-yemen-1.2239333>
- Albahesh, A. (2018). "The Houthi Movement in Yemen: From Insurgency to Military Coup, 2004–2014", October 22, 2018, <https://medium.com/@drabdoalbahesh/the-houthi-movement-in-yemen-from-insurgency-to-military-coup-2004-2010-6756bfa410b>
- Al Zandani, Ahmed A. (2015). "Yemen's Question: From the Struggle for Freedom to the Struggle for Survival", Türkiye Ortadoğu Çalışmaları Dergisi, Vol: 2, No: 2, 89-108.
- Aljazeera (2011). "Top army commanders defect in Yemen", 21 Mart 2011, <https://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/03/201.132.0180579476.html>
- Al Jazeera Center for Studies, (2015). Operation Decisive Storm: Reshuffling Regional Order, <http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2015/4/7/201.547.83015689734Operation%20Decisive%20Storm.pdf>
- Alptekin H. (2017) "A theory of ethnic violence: ethnic incorporation and ethno-political mobilization in Bulgaria and Cyprus", Ethnic and Racial Studies, 40 (15), 2672-2790.
- Amerikanın Sesi (2018). "Trump: 'Kral Salman Petrol Üretimini Arttırmayı Kabul Etti'", 30.06.2018, <https://www.amerikaninsesi.com/a/trump-kral-salman-petrol-%C3%BCretimini-artt%C4%B1rmay%C4%B1-kabul-etti/4461472.html>
- Arı, T. (2015). "Yemen'de Arap Baharından Husi Darbesine: Bir Demokrasi Denemesinden Başarısız Devlete mi?", SDE Bakış, No:8, 1-10.
- B. Hager E. and Mazzetti M. (2015). "Emirates Secretly Sends Colombian Mercenaries to Yemen Fight", Newyork Times, 25 Kasım 2015, <https://www.nytimes.com/2015/11/26/world/middleeast/emirates-secretly-sends-colombian-mercenaries-to-fight-in-yemen.html>
- BBC. (2011). "Top Yemeni general, Ali Mohsen, backs opposition", 21 March 2011, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-12804552>
- BBC. (2017). "Yemen war: Fighting breaks out among allied rebels", 30 Kasım 2017, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42179313>
- Blumi, I. (2018). Destroying Yemen What Chaos in Arabia Tells Us About The World, O a k l a n d : University of California Press.
- Brown,,S. (2015). "Purposes and pitfalls of war by proxy: A systemic analysis", Small Wars & Insurgencies, Vol.27, No.2, 243-257.
- Büyükkara, M.A. (2011). "Sosyal, Siyasi ve Dini Yönleriyle Yemen Husi Hareketi", Divan, c.16, 115-151.
- Charbonneau, L. (2015). "Iran submits four-point Yemen peace plan to United Nations", Reuters, April, 17 2015, <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-iran/iran-submits-four-point-yemen-peace-plan-to-united-nations-idUSKBN0N823.820.150417>
- Cragin, K. (2015). "Semi-Proxy Wars and U.S. Counterterrorism Strategy", Studies in Conflict & Terrorism, 38:5, 311-327.
- Darwich, M. (2018). "The Saudi Intervention in Yemen: Struggling for Status", Insight Turkey, Spring 2018, Vol.20, No.2, pp. 125-142.

- Deutsch, K. W. (1980). "External Involvement in Internal War", in Harry Eckstein (Eds), *Internal War: Problems and Approaches*, West Port: Praeger.
- Dooren, van K. (2017). *The Method And Consequences Of The Global Proxy War In Afghanistan, 1979-1989*, Master Thesis, International Relations, Leiden University
- Eker, S. (2015). "Savaş Olgusunun Dönüşümü: Yeni Savaşlar ve Suriye Krizi Örneği", *Türkiye Ortadoğu Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, 2015, 31-66.
- El Alim, E. (2015). "Husi-İran ilişkisi: Mezhep kılıflı çıkar ittifakı", *AljazeeraTurk*, 17 Nisan 2015, <http://aljazeera.com.tr/gorus/husi-iran-iliskisi-mezhep-kilifli-cikar-ittifaki>
- Ez Zeatira, Y. (2014). 'İran'ın Elindeki Dördüncü Arap Başkenti', *Aljazeera Türk*, 27 Eylül 2014, <http://www.aljazeera.com.tr/gorus/iranin-elindeki-dorduncu-arap-baskenti>
- Fearon, J and Laitin, D. (2003). "Ethnicity, Insurgency and Civil War," *The American Political Science Review*, 97(1), 74-90.
- Feierstein, G.M. (2018), "Iran's Role in Yemen and Prospects for Peace", December 6, 2018, <https://www.mei.edu/publications/irans-role-yemen-and-prospects-peace>
- Fraihat, I. (2016). *Unfinished Revolutions: Yemen, Libya, and Tunisia after the Arab Spring*, London: Yale University Press.
- Gaddis, J. L. (1990). *The Long Peace*, New York: Oxford University Press.
- Goldstone, J. (2011). "Understanding the Revolutions of 2011: Weakness and Resilience in Middle Eastern Autocracies" *Foreign Affairs*, 90/3, 8-16.
- Green, D. (2011), "Protests in Yemen: President Saleh Promises Change", February 2, 2011, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/protests-in-yemen-president-saleh-promises-change>
- Gulf News (2014). "Yemen Al Houthi Rebels Slam Federation Plan as Unfair", 11 Şubat 2014, <https://gulfnews.com/news/gulf/yemen/yemen-al-houthi-rebels-slam-federation-plan-as-unfair-1.1289512>
- Hadi, A.M. (2015). "Statement issued by the Kingdom of Saudi Arabia, the United Arab Emirates, the Kingdom of Bahrain, the State of Qatar and the State of Kuwait", 27 March 2015, [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/s\\_2015\\_217.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/s_2015_217.pdf)
- Hart, B.H. L. (2015). *Strateji Dolaylı Tutum*, Çev: Selma Koçak, İstanbul: Doruk Yay.
- Hill, G. (2017) *Yemen Endures Civil War, Saudi Adventurism and the Future of Arabia*, Newyork: Oxford University Press.
- Hilterman, J ve Alley, L.A. (2017). "The Houthis Are Not Hezbollah", *Foreign Policy*, February 27, 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/02/27/the-houthis-are-not-hezbollah/>
- Hughes, G. A. (2014). "Syria and the perils of proxy warfare", *Small Wars & Insurgencies*, Vol.25 No.3, 522-538.
- Huntington, S.P. (1993). "Clash of Civilizations", *Foreign Affairs*; Summer, 1993/72, 3 – 22.
- Hürriyet (2015) "İran Yemen'e Silah Gönderdiği İddialarını Yalanladı", 31 Mart 2015, <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/iran-yemene-silah-gonderdigi-iddialarini-yalanladi-28603769>
- International Crisis Group (2014). "The Huthis: From Saada to Sanaa", *Middle East Report*, No.154, 10 Haziran 2014, Brussel.
- Juneau, T. (2016). "Iran's policy towards the Houthis in Yemen: A limited return on a modest investment", *International Affairs*, 92: 3, pp. 647-663.
- Kadercan, B. (2018). "What the ISIS Crisis Means for the Future of the Middle East", in (Eds). Yeşiltaş, M., Kardeş, T., *Non-State Armed Actors in the Middle East*, London: Palgrave Macmillan, pp. 237-261.

- Kempe, F. and Reyes, C. (2018). Risk Nexus: Overcome by cyber risks? Economic benefits and costs of alternate cyber futures, Washington: Atlantic Council.
- Kube, C., Windrem, R., and Arkin, W.M. (2018). "U.S. airstrikes in Yemen have increased six fold under Trump", February 02, 2018, <https://www.nbcnews.com/news/mideast/u-s-airstrikes-yemen-have-%20increased-sixfold-under-trump-n843886>
- Kurt, V. (2015). "Devrimden Askeri Müdahaleye Yemen", SETA Analiz 144, Aralık 2015.
- Kurt, V. (2018). "Devrim İddiasından İnsani Krize Yemen", 09.01.2018, <http://ortadogudan.com/makaleler/45/devrim-iddiasindan-insani-krize-yemen/>
- Lewis, A. (2015). Security, Clans and Tribes: Unstable Governance in Somaliland, Yemen and the Gulf of Aden, London: Palgrave.
- Marshall, A. (2015). "From civil war to proxy war: past history and current dilemmas", *Small Wars & Insurgencies*, 27:2, 183-195.
- Middle East Policy Council (2015), "Houthi "Coups" Leaves Yemen on the Brink", <https://mepc.org/commentary/houthi-coup-leaves-yemen-brink>
- Mukhashaf, M. and Kalin, S. (2018). "Yemen civil war: Deadly clashes between separatists and government forces deepens split between Gulf allies", *Independent*, 28 January 2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/yemen-civil-war-saudi-arabia-riyadh-uae-dubai-iran-houthis-aden-middle-east-cold-war-latest-a8182141.html>
- Mumford, A. (2013a). "Proxy Warfare and the Future of Conflict", *The RUSI Journal*, Vol. 158, No:2, 40-46.
- Mumford, A. (2013b). *Proxy Warfare*, Cambridge: UK: Polity Press.
- Mumford, A. (2017). "The New Era of the Proliferated Proxy War", *The Strategy Bridge*, <https://thestategybridge.org/the-bridge/2017/11/16/the-new-era-of-the-proliferated-proxy-war>
- New America (2018). "Drone Strikes: Yemen", 29.07.2018, <https://www.newamerica.org/in-depth/americas-counterterrorism-wars/us-targeted-killing-program-yemen/>
- NTV (2011). "Yemen'de mutlu son!", 22.11.2011, <https://www.ntv.com.tr/dunya/yemende-mutlu-son,RKKGAM12PU27Tl0QwkRK5w>
- NTV (2015). "İran Yemen'de Husilere yardım gönderdi", 31.03.2015 [https://www.ntv.com.tr/dunya/iran-yemende-husilere-yardim-gonderdi%2cnH\\_HXTiMAUespScyog3Wzw](https://www.ntv.com.tr/dunya/iran-yemende-husilere-yardim-gonderdi%2cnH_HXTiMAUespScyog3Wzw)
- OSSGY (2013). "National Dialogue Conference", <https://osesgy.unmissions.org/national-dialogue-conference>
- Ottaway, D. (2015). "Interview with David Ottaway", *Pomeas*, 13 Temmuz 2015, [https://www.academia.edu/17852987/Interview\\_with\\_David\\_Ottaway](https://www.academia.edu/17852987/Interview_with_David_Ottaway)
- Özev, M.H. (2016). "İran-Suudi Arabistan İlişkileri 1932-2014", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, C.66, 2016/1, 83-104.
- Pfaff, C. A. (2017). "Strategic Insights: Proxy War Norms", *SSI Research Analysis*, December 18, 2017, <http://ssi.armywarcollege.edu/index.cfm/articles/Proxy-War-Norms/2017/12/18>
- Pompeo, M. (2018), "After the Deal: A New Iran Strategy", May 21, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>
- Pollack, K. M. (2015). "The Dangers of the Arab Intervention in Yemen", *Brookings*, March, 26, 2015, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/03/26/the-dangers-of-the-arab-intervention-in-yemen/>

- Pradhan, P. K. (2017). Arab Spring and Sectarian Faultlines in West Asia Bahrain, Yemen and Syria, New Delhi: Pentagon Press.
- Rabushka, A and Shepsle, K. (2009). Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability, New York: Pearson-Longman.
- Rieder, B. (2017). "Who are the Houthis, and why are we at war with them?", December 18, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/12/18/who-are-the-houthis-and-why-are-we-at-war-with-them/>
- Robinson, N. (2017). "Spending for success on cyber defence" NATO Review, 06.04.2017, <https://www.nato.int/docu/review/2017/also-in-2017/nato-priority-spending-success-cyber-defence/en/index.htm>
- Salisbury, P. (2015). Yemen and the Saudi–Iranian ‘Cold War’, Chatham House Research Paper, February, 2015, s.1.
- Sharp, J. M. (2015). "Yemen: Background and US Relations", Congressional Research Service, February 11, 2015, <https://www.un.org/press/en/2012/sc10671.doc.htm>
- Sinkaya, B. (2015). "İran-Yemen İlişkileri ve Ensarullah Hareketi", Ortadoğu Analiz, Cilt: 7 Sayı: 67, Mart-Nisan 2015, 60-62.
- Statista (2018a). "Number of U.S. drone strikes in Yemen from 2011 to April 2018", 29.07.2018, <https://www.statista.com/statistics/428496/us-drone-strikes-in-yemen/>
- Statista (2018b). "Number of United States airstrikes in Yemen between 2002 and 2018", 29.07.2018, <https://www.statista.com/statistics/274007/airstrikes-in-yemen-by-the-us-since-2002/>
- Tertrais, B. (2012). "The Demise of Ares: The End of War as We Know It?", The Washington Quarterly, Vol.35 No.3, 7-22.
- The Embassy of Kingdom of Saudi Arabia (2015). "Statement by Saudi Ambassador Al-Jubeir on Military Operations in Yemen", March 25, 2015, <https://www.saudiembassy.net/press-release/statement-saudi-ambassador-al-jubeir-military-operations-yemen>
- The White House (2013). "Letter from the President – Regarding the War Powers Resolution", June 14, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/14/letter-president-regarding-war-powers-resolution>
- Timetürk (2017). "Katar, Yemen'deki Uluslararası Koalisyon'dan çıkarıldı", 05.06.2017, <https://www.timeturk.com/katar-yemen-deki-uluslararasi-koalisyon-dan-%20cikarildi/haber-662119>
- Towle, P. (1981). "The Strategy of War by proxy", The RUSI Journal, 126:1, 21-26.
- UN Press (2012). "Security Council Demands End to All Actions Undermining Government in Yemen, Expresses Readiness to Consider 'Article 41' Measures if Necessary", 12 June 2012, <https://www.un.org/press/en/2012/sc10671.doc.htm>
- Zimmerman, K and Harnisch, C. (2018). "Profile: al Houthi Movement", January 28, 2018, <https://www.criticalthreats.org/analysis/profile-al-houthi-movement>