

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

**SİYASAL  
BİLİMLER  
DERGİSİ**

JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE  
REVUE DE SCIENCE POLITIQUE

VOLUME • CİLT: 12 / ISSUE • SAYI: 1 MARCH • MART 2024  
ONLINE ISSN: 2147-6926



MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

## **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**

Marmara University Journal of Political Science  
Université de Marmara Revue de Science Politique

Volume • Cilt: 12 / Issue • Sayı: 1 March • Mart 2024

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

Elektronik ISSN: 2147-6926

**Marmara Üniversitesi Rektörlüğü Adına İmtiyaz Sahibi • Owner:** Prof. Dr. Mustafa KURT (Rektör • Rector)

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

**Baş Editör • Editor-in-Chief:** Prof. Dr. Emre ERŞEN

**Alan Editörü • Managing Editor:** Doç. Dr. Merve ÖZDEMİRKIRAN EMBEL, Arş. Gör. Dr. Ali Murat KURŞUN

**Editör Yardımcıları • Assistant Editors:** Haşim ÖZPOLAT, Feride Saliha TAŞPINAR, Ahmet Berk BOZ

### **Editör Kurulu • Editorial Board**

Ersel AYDINLI (Bilkent Üniversitesi)

James M. CONNELLY (University of Hull, İngiltere)

Andrew COOPER (University of Waterloo, Kanada)

Mitat ÇELİKPALA (Kadir Has Üniversitesi)

Yeşeren ELİÇİN (Galatasaray Üniversitesi)

Ahmet İÇDUYGU (Koç Üniversitesi)

Pınar İPEK (TOBB Üniversitesi)

Ayhan KAYA (İstanbul Bilgi Üniversitesi)

Oxana KHARITONOVA (MGIMO University, Rusya)

Mustafa KİBAROĞLU (MEF Üniversitesi)

Christoph KNILL (Ludwig-Maximilians University, Almanya)

Rajan KUMAR (Jawaharlal Nehru University, Hindistan)

Daniela NASCIMENTO (University of Coimbra, Portekiz)

Tank OĞUZLU (İstanbul Aydın Üniversitesi)

Ziya ÖNİŞ (Koç Üniversitesi)

Gregory SIMONS (Turība University, Letonya)

Jirayudh SINTHUPHAN (Chulalongkorn University, Tayland)

Dimitrios TRIANTAPHYLLOU (Panteion University, Yunanistan)

İlter TURAN (İstanbul Bilgi Üniversitesi)

Ernest WOLF-GAZO (American University in Cairo, Mısır)

Ayşe ZARAKOL (University of Cambridge, İngiltere)

### **Dizgi**

Hakan TEMELOĞLU, Burcu DİKER

### **Marmara Üniversitesi Yayınevi • Marmara University Press**

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

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

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

### **İletişim Bilgileri • Contact**

**Adres • Address:** Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,  
Göztepe Kampüsü 34722 / Kadıköy, İstanbul

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

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

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

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

## Takdim

Değerli Okuyucular,

Marmara Siyasal Bilimler Dergisi olarak 2024'ün ilk sayısını sizlere takdim etmekten mutluluk duyuyoruz. Dergimizin bu sayısında siyasal bilimlerin farklı alanlarında akademik tartışmaya katkı sağlayacak yedi makale ve iki kitap incelemesi yer alıyor

İlk makalemiz Do Activists Prioritize Solutions over Grievances? A Twitter Study of Black Lives, başlığını taşıyor. Sosyal hareketlerin evrimini ele alan makale, Black Lives Matter hareketi üzerinden sosyal hareketlerin eylemlerinde şikayetler mi yoksa çözümler mi öncelikli sorusunu araştırıyor. Mülki idare düzenlemelerinde popülizmin izlerini araştıran Mülki İdare Düzenlemelerinde Popülizmin İzleri: Anavatan Partisi Örneği başlıklı ikinci makale, Türkiye'de mülki idare birimlerinin artması ile popülist siyaset arasındaki ilişkiyi Anavatan Partisi dönemindeki düzenlemeler üzerinden inceliyor. 2024 Seçimlerine Giderken Rus Siyasal Sistemi ve Parti Sistemine Putin Etkisi başlıklı üçüncü makalede, Rusya'nın siyasal sistemi ve parti yapısının Putin'in etkisi altında nasıl değiştiği inceleniyor. Putin'in güçlü bir tek adam sistemi doğurduğu iddiası değerlendirilirken, Rus siyasi rejimi üzerindeki etkisi ele alınıyor. İsrail'in Nükleer Belirsizlik Politikasının Orta Doğu'nun Güvenliğine Etkisi başlıklı makale, Orta Doğu coğrafyasının güvenliği üzerindeki İsrail'in nükleer silahlarının etkisini analiz ediyor ve bölgedeki güvenlik dinamiklerini anlamak adına önemli bir analiz sunuyor. Sayının beşinci makalesi Uluslararası ve Bölgesel Belgelerde Göçmenlerin Siyasi Katılım Hakkı: Oy Hakkı Bağlamında Ulus Devletlere Genel Bakış başlığını taşıyor. Bu çalışma, göçmenlerin siyasi katılım haklarına odaklanarak ulus-devletlerin güvenlik endişeleri ile göçmen hakları arasındaki dengeyi inceliyor. Aynı zamanda, belirlenen on bir ülkede göçmenlerin siyasi katılım haklarını oy kullanma bağlamında ele alıyor. Türkiye'nin sağlık diplomasisi faaliyetlerini ele alan altıncı makale, Türkiye's Health Diplomacy Activities: A Qualitative Research, Türkiye'nin yurtdışında resmi kalkınma yardımı sağlama, sağlık kuruluşları kurma ve afet ve acil durumlarda sağlık hizmeti sağlama çabalarını vurguluyor. Çalışma, Türkiye'nin sağlık diplomasisine dair algısını ve bu hizmetlerin olası katkılarını araştırıyor. Change and Continuity in North European Security: Finland and Sweden's Membership in NATO başlıklı yedinci makalede, Kuzey Avrupa'nın güvenlik anlayışındaki değişim ve süreklilik üzerine odaklanıyor. Finlandiya ve İsveç'in NATO üyelik süreçlerinin incelendiği bu çalışmada, Rusya'nın bölgesel politikalarının etkisi ve NATO'nun bölgedeki rolü tartışılıyor. Bu yedi makaleye ek olarak iki önemli kitap incelemesi mevcuttur. The Ombudsman in The Modern State kitabına ilişkin kitap incelemesinde, ombudsmanlığın devlet içindeki yeri ve işlevselliğine dair farklı yazarlar tarafından hazırlanmış bu eserin bütünlüklü bir tablosu sunuluyor. Son olarak The Rise of Christian Democracy in Europe başlıklı eser için hazırlanmış olan kitap incelemesi, Avrupada Hristiyan Demokrasinin tarihsel kökenlerine dair bir açıklama sunma amacı taşıyan bu çalışmanın özünü analitik bir şekilde okuyuculara sunmaktadır.

Her bir makale, kendi alanında önemli bir katkı sunmaktadır ve bu sayıda bu zengin içeriği sizlerle buluşturmanın heyecanını yaşıyoruz. Mart 2024 sayısında yer alan çalışmaların sosyal bilimlere farklı açılardan katkıda bulunmasını temenni ediyor ve Siyasal Bilimler Dergisi olarak bu sayıya katkıda bulunan tüm yazar ve hakemlere teşekkür ediyoruz.

Saygılarımızla,

Emre Erşen  
Haşim Özpolat  
Feride Saliha Taşpınar  
Ahmet Berk Boz  
Merve Özdemirkıran Embel  
Ali Murat Kurşun

# İçindekiler / Contents

Takdim..... IV

## RESEARCH ARTICLE / ARAŞTIRMA MAKALESİ

Do Activists Prioritize Solutions over Grievances? A Twitter Study of Black Lives Matter Aktivistler Şikayetlerin Yerine Çözümlere mi Öncelik Veriyor? Siyahların Hayatı Önemlidir Üzerine Bir Twitter Çalışması <b>Başak TARAKTAŞ, Suzan ÜSKÜDARLI, Kadir Cihan DURAN..... 1</b>
Mülki İdare Düzenlemelerinde Popülizmin İzleri: Anavatan Partisi Örneği Traces of Populism in Civil Administrative Arrangements: The Case of Motherland Party <b>Çağrı ÇOLAK..... 23</b>
2024 Seçimlerine Giderken Rus Siyasal Sistemi ve Parti Sistemine Putin Etkisi Putin's Effect on the Russian Political System and Party System Going to the 2024 Elections <b>Yalçın AKDOĞAN ..... 45</b>
İsrail'in Nükleer Belirsizlik Politikasının Orta Doğu'nun Güvenliğine Etkisi The Effect of Israel's Nuclear Ambiguity Policy on The Security of the Middle East <b>Zuhal ÇALIK TOPUZ ..... 65</b>
Uluslararası ve Bölgesel Belgelerde Göçmenlerin Siyasi Katılım Hakkı: Oy Hakkı Bağlamında Ulus Devletlere Genel Bakış Political Participation Right of Migrants in International and Regional Documents: An Overview of Nation States in the Context of Suffrage <b>Halime CETE, Fethi GÜNGÖR..... 85</b>
Türkiye's Health Diplomacy Activities: A Qualitative Research Türkiye'nin Sağlık Diplomasisi Faaliyetleri: Nitel Bir Araştırma <b>Sıddıka ÇAM, Erdal EKE ..... 114</b>
Change and Continuity in North European Security: Finland and Sweden's Membership in NATO Kuzey Avrupa Güvenliğinde Süreklilik ve Değişim: Finlandiya ve İsveç'in NATO Üyelikleri <b>Adnan SEYAZ..... 129</b>

## BOOK REVIEWS / KİTAP İNCELEMELERİ

Matthew Groves ve Anita Stuhmcke, The Ombudsman in The Modern State, United Kingdom: Bloomsbury Publishing, 2022, 416 s.



**Selin ENGİN** ..... 142

Stathis N. Kalyvas, The Rise of Christian Democracy in Europe, New York: Cornell University Press, 1996, 300 s.

**Furkan YAMAN**..... 148

## Do Activists Prioritize Solutions over Grievances? A Twitter Study of Black Lives Matter

### Aktivistler Şikayetlerin Yerine Çözümlere mi Öncelik Veriyor? Siyahların Hayatı Önemlidir Üzerine Bir Twitter Çalışması

Başak TARAKTAŞ\*   
Suzan ÜSKÜDARLI\*\*   
Kadir Cihan DURAN\*\*\* 

#### Abstract

Do social movements shift the focus of their framing from grievances to tactics as they mature? This paper examines the nature of the frames that social movements and activists co-create using the case of Black Lives Matter (BLM). Building on (Snow & Benford (1988)), we explore whether BLM's frames have evolved from diagnostic to prognostic frames since the movement's emergence. We compiled a novel tweet dataset collected from Twitter that contains 269,963 tweets sent under the hashtag "BlackLivesMatter" from Jan. 01, 2020, to Dec. 31, 2021. Using statistical tools and network analysis, we show that BLM activists increasingly use prognostic frames while expressing their grievances because injustices and discrimination toward the Black continue. The evidence suggests that tweets on tactics and solutions outnumber the grievance-related frames only after Chauvin's guilty plea alleviates grievances.

**Keywords:** Black Lives Matter, online activism, framing, social networks

#### Öz

Sosyal hareketler, olgunlaştıkça çerçevlendirme odaklarını şikayetlerden taktiklere kaydırır mı? Bu makale, Siyahların Hayatı Önemlidir (BLM) örneği üzerinden sosyal hareketlerin ve aktivistlerin birlikte oluşturduğu çerçevelerin doğasını incelemektedir. Snow ve Benford'un (1988) çalışmalarına dayanarak, BLM'in çerçevelerinin hareketin ortaya çıkışından bu yana tanısal çerçevelerden öngörülse çerçevelere evrilip evrilmediğini araştırıyoruz. Twitter'dan derlenen yeni bir tweet veri kümesi kullanarak, 01 Ocak 2020'den 31 Aralık 2021'e kadar "BlackLivesMatter" etiketi altında gönderilen 269.963 tweet'i içeren bir veri kümesi oluşturduk. Çeşitli istatistiksel analizi ağ analizi birleştirerek yaptığımız çalışmamızın temel bulgusu şöyledir: BLM aktivistleri, hala adaletsizlik ve ayrımcılık devam ettiği için, şikayetlerini dile getirmek adına giderek daha fazla öngörülse çerçeveler kullanmaktadır. Kanıtlar, taktikler ve çözümlerle ilgili tweet'lerin, Chauvin'in suçlu olduğunu itiraf etmesinden sonra şikayete ilgili çerçevelerden daha fazla sayıda olduğunu göstermektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Siyahların Hayatı Önemlidir, çevrimiçi aktivizm, çerçeveleme, sosyal ağlar

\* Boğaziçi University, İstanbul, Türkiye, E-mail: basak.taraktas@bogazici.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5479-4801

\*\* Boğaziçi University, İstanbul, Türkiye, E-mail: suzan.uskudarli@bogazici.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0106-0182

\*\*\* Boğaziçi University, İstanbul, Türkiye, E-mail: cihan.duran@std.bogazici.edu.tr, ORCID: 0009-0004-9422-0836



## 1. Introduction

The murder of George Floyd, an unarmed Black man, in a chokehold by a White police officer on May 25, 2020, spurred nationwide Black Lives Matter (BLM) protests in the United States (Hill et al., 2021). The Floyd protests were one of the many protest waves associated with the “black lives matter” motto initiated by activists in 2003 to draw attention to racial inequality (Ince, Rojas, & Davis, 2017; Tillery, 2019). Floyd died while repeating the words “I can’t breathe” over 20 times (Singh, 2020), a case reminiscent of Eric Garner, another Black homicide of a chokehold perpetrated by the police. The “I can’t breathe” slogan went viral on the web as an outcry against police brutality that triggered worldwide protests (Corbet & Garriga, 2020), demonstrating what a strong frame it had become. In the early 2000s, when BLM had emerged as a decentralized movement, activists would underscore the victims who had died due to police violence and voice grievances about various manifestations of racial discrimination in daily life (Garza, 2014). Since then, BLM has been institutionalized. The deaths of Breonna Taylor (March 13, 2020) and George Floyd (May 25, 2020) triggered the largest Black Lives Matter (BLM) protests in 2020 and 2021 (Buchanan, Bui, & Patel, 2020). These protests, which spread across 39 states and endured for multiple days (*Crowd Counting Consortium Dataset, 2020/2023*), were largely peaceful --“violent demonstrations, have been limited to fewer than 220 locations” (S. Jones & Kishi, 2020). The question arises: did activists prioritize solutions over grievances in this period of high protest activity?

This paper studies the framing choices of online activists during the peak of BLM protests in 2020 and 2021. In this work, online activists refer to those who employ the movement’s official hashtag to convey their perspectives and engage with the cause on social media platforms. Specifically, we examine whether activists emphasize tactics and policy changes over grievances. Exploring the presence of such a shift is of significance as it indicates that the movement is transitioning from primarily voicing grievances to strategically focusing on concrete solutions and policy reforms during an intense activity period. This shift underscores that BLM is not solely about raising awareness but actively working to bring about changes in society. Social movements develop frames to mobilize activists, and these interactions, in turn, transform movement frames and collective identities (Brown, Ray, Summers, & Fraistat, 2017; Gamson, 1992; Oktavianus, Davidson, & Guan, 2021; Pond & Lewis, 2019). Research has shown that frame production in the BLM case is mainly decentralized because the movement emerged as an online movement and rallied support on social media before institutionalization (Milkman, 2017). It is crucial to establish whether the emphasis of BLM frames has shifted from grievances to tactics and policy change following institutionalization. Although the movement has become institutionalized and advances concrete policy changes, activists may still prefer to express grievances primarily.

We study online BLM activists’ frames as they manifest themselves on social media because social movements increasingly interact with activists on these platforms (Brown et al., 2017; Ince et al., 2017; Oktavianus et al., 2021). Also, social media allows individual activists to respond to opportunities with personalized content. These individual reactions sum up to create a “connective action” without the requirement of collective identity framing or the levels of organizational

resources (Bennett & Segerberg, 2012). Therefore, social media is not only an appropriate but also a must-look-at terrain of study to comprehend frame development and changes in the age of connective action. Previous work has established the frames that BLM employs (Clayton, 2018; Ince et al., 2017; Tillery, 2019), the specific identity frames it utilizes to boost public support (Bonilla & Tillery, 2020), and the novel frames that have emerged, such as the “Black dignity” call (Clayton, 2018). However, few studies have analyzed the nature of frames online activists use during the apogee of BLM protest activity. This paper aims to fill in this gap in the literature.

Using Snow & Benford’s (1988) framing categories, we argue that diagnostic framing remains highly significant, even as prognostic frames have gained prominence. The enduring salience of diagnostic frames is a direct response to the ongoing injustices prevalent in daily life, policing, and the criminal justice system, particularly in relation to the Black community. We posit that activists will persist in voicing their concerns as long as these injustices and systemic discrimination endure. Diagnostic framing, associated with problem identification, remains pivotal in this context. Prognostic framing involves ascribing blame and articulating potential solutions, while motivational framing entails inspiring people to participate in activities aimed at effecting change (Snow & Benford, 1988, p. 198).

We test this argument on the case of the murder of George Floyd—a recent event that sparked nationwide and worldwide protests (Hill et al., 2021). The murder of Floyd is a relevant case to study frame shift because it induced intense protest and social media activity in the run-up to the 2020 US elections. We test this argument on a dataset of 269,963 tweets collected between Jan. 01, 2020, and Dec. 31, 2021. This period covers the murder of Floyd (May 25, 2020), the US elections (Nov. 3, 2020), the beginning of Chauvin’s trial (Mar. 8, 2021), the end of his trial (Apr. 20, 2021), and his guilty plea (Dec. 15, 2021). Using Twitter’s application programming interface (API), we collected the tweets that appeared under the “BlackLivesMatter” hashtag. Using these data, we identify the most frequently used hashtags and the kind of framing with which they are associated. We also construct a hashtag co-occurrence network using network analysis to establish which hashtags conjointly appear in tweets. These analyses help reveal whether BLM demands resonate with the public and grievances find a weaker voice than tactics and policy change and pinpoint which demands and grievances spark conversation between BLM supporters and countermovements.

This paper contributes to the BLM and social movements literature by studying the nature of frames online activists use during the apogee of BLM protest activity. The paper is structured as follows. The first two sections elaborate on the emergence of BLM and how movements utilize and transform frames to mobilize support. Section 3 describes our data and our methodology to study BLM frames. Section 4 presents our findings. We conclude with a discussion of our results.

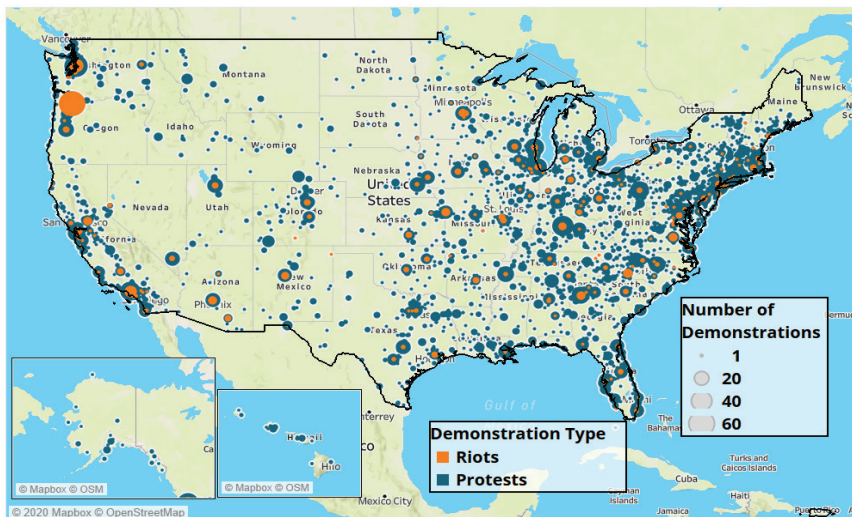
## **2. Black Lives Matter: The Making of a Mass Movement**

BLM emerged as an online movement in 2013 following the murder of Trayvon Martin, a 17-year-old Black teenager, by a White police officer, George Zimmerman. Three Black women, Alicia Garza, Patrisse Cullors, and Opal Tometi, initiated a campaign on Twitter using the hashtag

#BlackLivesMatter. Garza describes the campaign as “a response to the anti-Black racism that permeates our society and also, unfortunately, our movements” (Garza, 2014). #BlackLivesMatter went viral. Other campaigns and organizations adopted the motto “Black Lives Matter” (Garza, 2014). The acquittal of Zimmerman fueled the frustration with deeply ingrained institutionalized racism, leading to an outpouring of activists’ feelings, demands, and aspirations on Twitter accompanied by this hashtag. By the end of the year, Cullors founded the Black Lives Matter Global Network Foundation to transform BLM into a decentralized leaderless organization (“Black Lives Matter Global Network Foundation,” n.d.).

In 2014, BLM gained momentum due to more Black civilians losing their lives through extrajudicial killings. Eric Garner, a Black civilian, died in a chokehold at the hands of a White police officer. Mike Brown was shot dead after being shot by Darren Wilson, another White police officer (Anderson, Toor, Rainie, & Smith, 2018). These deaths propelled large protests across America. By the end of the year, local BLM organizations had mushroomed under the coordination of the Black Lives Matter Global Network Foundation.

BLM protests reached their apogee in 2020 and 2021 in response to the extrajudicial killings of Breonna Taylor, George Floyd, and Ahmaud Arbery. The murder of Floyd, reminiscent of Eric Garner’s chokehold death, sparked nationwide protests in all 50 states and Washington, DC. (R. K. Jones Sam, 2020). Figure 1 reflects the spatial distribution of BLM protests in 2020. As depicted in Figure 1, protests were pervasive throughout the United States, with a notable concentration on the East Coast. While the majority of these demonstrations remained peaceful, it is worth acknowledging that a subset escalated into riots.



**Figure 1.** Demonstrations Associated with Black Lives Matter (BLM) by Demonstration Type (24 May - 22 August 2020)

**Source:** ACLED <https://acleddata.com/2020/09/03/demonstrations-political-violence-in-america-new-data-for-summer-2020/>

### 3. Social movements & Framing

Resource mobilization and political process theories explain how the organizational structures of social movements and changes in political opportunities determine the structure, scope, and success of social movements (McAdam, McCarthy, & Zald, 1996; McCarthy & Zald, 1977; Tilly, 1978). In these views, structural arrangements and radical events shape ideas and meanings. Social movements carry and transmit but do not produce these ideas and meanings. Emphasis on external political opportunity structures and the acquisition and deployment of resources to advance the mobilizing power of social movements led scholars to treat beliefs and ideas as given features of social movements (Snow & Benford, 1988). Contra this structuralist approach, framing scholars contend that social movements take part in the construction and maintenance of ideas and meanings, thus constructing “frames” (Goffman, 1974; Snow & Benford, 1988).

Goffman (1974) introduced the concept of frame to draw attention to the role of ideas and meanings in affecting the mobilizing power of social movements (Goffman, 1974, p. 21). This process, known as framing, involves social movement activists intentionally selecting particular frames to attract the support of potential followers. These activists construct collective action frames, which are “coherent belief systems and meanings oriented toward action, legitimizing and inspiring social movement campaigns and activities” (Snow, Vliegenthart, & Ketelaars, 2018, p. 395). These collective action frames interpret and simplify events, making them more meaningful to potential supporters and providing guidance for their actions (Benford & Snow, 2000). Furthermore, by directing attention, articulating, and elaborating on the elements within the frame, and often reshaping the significance of the focal subjects, collective action frames have the power to transform bystanders into adherents (Snow et al., 2018). Hence, Goffman (1974) maintained that, just like political opportunity structures and organizational resources, ideas and meanings affect the mobilizing power of social movements.

The resilience of social movements is contingent upon the alignment of “interpretive schemata” constructed by movement activists with the way potential supporters interpret events and incidents (Goffman, 1974, p. 21). A social movement’s success is closely tied to how adeptly activists create and maintain these schemata, as they serve the vital function of mobilizing potential adherents, gaining bystander support, and demobilizing antagonists (Snow & Benford, 1988, p. 198). This process, referred to as framing, is an active one where social movement activists make deliberate choices in selecting specific frames over others to attract potential adherents (Snow et al., 2018). This process can be “processual” and “contentious,” that is, collective action frames can be constructed and reconstructed over time and or challenged by the generation of alternative interpretations of relevant events and occurrences (Benford & Snow, 2000).

Snow & Benford (1988) define three core framing tasks, “diagnostic framing,” “prognostic framing,” and “motivational framing.” Diagnostic framing refers to problem identification, the construction of a shared understanding of the problem that needs to be addressed, and the assignment of blame or responsibility for the existence of that issue (Snow & Benford, 1988, p. 200).

This framing type becomes especially visible when a movement stands up against policies that it deems unjust, immoral, or illegitimate (Gerhards & Rucht, 1992). Prognostic framing involves the articulation of possible solutions to the problem at hand. Motivational framing consists of the incitement of people to engage in activities that would create change (Snow & Benford, 1988, p. 201). These three tasks should be “richly developed and interconnected” for the mobilization effort to succeed (Snow & Benford, 1988, p. 198). Of the three, diagnostic frames hold the utmost significance in the mobilization process (Snow & Soule, 2009). Diagnostic frames are pivotal because they not only define the issue that needs addressing but also attribute responsibility to a specific actor, effectively channeling underlying dissatisfaction.

In this paper, we investigate activists’ choices of framing as frames manifest themselves on Twitter. This approach is in order because BLM emerged as a hashtag and has distinctly been a decentralized movement despite its institutionalization in 2020 (Milkman, 2017). Studies have documented how social media platforms affect the structure, scope, and success of social movements by creating “virtual publics” and raising participation opportunities (De Choudhury, Jhaver, Sugar, & Weber, 2016; Q. Jones & Rafaeli, 2000; Khamis & Vaughn, 2012), or enabling coalition-building through the creation of interpersonal networks and recurring interactions (Bystydzienski & Schacht, 2001; Milan, 2015; Shaw, 2013). Furthermore, research has revealed that social media constructs meanings attached to events and occurrences around which social movements develop a frame (Carney, 2016; Kavada, 2015; Tufekci & Wilson, 2012). Social media provides a decentralized and horizontal contribution to frame-making, which differs from the top-down way the public responds to a frame already constructed by the elite by supporting, opposing, or staying ignorant. This paper intends to focus on these efforts.

The construction of collective action frames on Twitter defines a distinctly flexible process called hashtag activism. Hashtag activism is defined as ‘a substantial volume of comments and retweets that surface on social media in response to a hashtagged word, phrase, or sentence’ (Yang, 2016, p. 14). Hashtags are used to connect with and rally supporters by alluding to a specific context, date, and meaningful content (Guo & Saxton, 2014). Additionally, activists incorporate hashtags into their posts to enhance the visibility of their messages (Brock, 2012). Consequently, hashtag activism empowers social movements in mobilizing support within Twitter’s decentralized and leaderless environment (R. Clark, 2016; Yang, 2016). In the specific case of BLM, while movement organizers formulate the movement’s demands and engage in legal actions (“BLM Demands,” 2016), online activists interact with the movement on social media platforms, responding to opportunities with tailored content and hashtag use. Therefore, it is essential to understand the frames employed by online activists in the era of connective action (Bennett & Segerberg, 2012). This study particularly aims to shed light on whether online activists predominantly articulate grievances or proactively present solutions, ultimately contributing to an enhanced understanding of the resonance between movement organizers and their online supporters.

Of course, we are not the first to study BLM's frames on social media. Prior research has delved into the impact of online activism on news coverage of police brutality (Elmasry & el-Nawawy, 2017; Freelon, McIlwain, & Clark, 2018; Umamaheswar, 2020), the mobilization of frames and their influence on countermobilization (Bonilla & Tillery, 2020; Gallagher, Reagan, Danforth, & Dodds, 2018; Weber, Smith, Madsen, Dejmanee, & Zaher, 2022; Yang, 2016), the coordination of activists in terms of relationships and spatial dynamics (van Haperen, Uitermark, & Nicholls, 2023), the role of social media as an information source for youth (Cox, 2017), and how it fosters the expansion and reinforcement of unity within the movement (Mundt, Ross, & Burnett, 2018). Notwithstanding the invaluable insights these findings provide, this paper seeks to focus on activists' choice of framing during the height of protests. Regarding the framing efforts of online activists, existing findings suggest that users engage in discussions related to specific issues (e.g., #justiceforFloyd) (Yang, 2016). Examining the tweets that co-appear with #BlackLivesMatter in the first year of the BLM movement, Ince et al. (2017) show that people actively "alter and manipulate the movement's construction of meaning" (p. 1827). The authors argue that collective movement frames have "a natural pattern of growth from specific grievances that attract the attention of activists to a more mature phase where grievances recede in importance to tactics and policy change" (p. 1827). Nonetheless, empirical research focusing on activists' framing choices during the period of 2020 and 2021 remains relatively limited. This study seeks to address this critical gap in the existing literature.

Given the decade-long presence of BLM and its growing institutionalization, we would expect BLM to prioritize solutions over grievances if one were to align with the argument presented by (Ince et al., 2017). However, the mere inclination of movement organizers toward emphasizing solutions does not necessarily imply that online activists will automatically align with this approach. Especially in the context of tragic events like the deaths of George Floyd, Breonna Taylor, Ahmaud Arbery, and similar incidents, we anticipate that the persisting issue of police violence against Black individuals, coupled with the lack of accountability for those responsible, will continue to fuel grievances. Consequently, it is improbable that these grievances will subside until authorities enact substantial policy changes aimed at alleviating systemic discrimination in daily life, law enforcement, and the criminal justice system.

#### **4. Data & Methodology**

To test whether online BLM activists have shifted their emphasis from diagnostic to prognostic and motivational framing, we use social media content as a source for empirical observations regarding media activism (Brown et al., 2017). For this purpose, we collected data from Twitter between Jan. 01, 2020, and Dec. 31, 2021, which spans events such as Floyd's death, the US elections, the trial of Derek Chauvin (the police officer who had killed Floyd), and Chauvin's guilty plea. The murder of Floyd started a new protest cycle in the election year because Floyd died in a chokehold just like Eric Garner, a previous Black victim whose death had also spurred a protest cycle in 2014. We included the Chauvin trial and Chauvin's guilty plea because activists were unsure whether the court would convict Chauvin, knowing that the police officer who had



killed Eric Garner was not convicted. Therefore, the trial sparked extensive discussions on the grievances of Black people.

We collected tweets with the query term #BlackLivesMatter, the hashtag that coined the BLM movement using the Twitter Application Programming Interface (API) v2.0. Since “#BlackLivesMatter” was the query term, we excluded it from the analysis. Instead, we tracked other hashtag versions, namely, “blacklivesmatter,” “BLACKLIVESMATTER,” “BLM,” “blm,” and “Blacklivesmatter,” tagged along #BlackLivesMatter. We collapsed these alternative versions into BlackLivesMatter to get a sense of the movement’s popularity. For every collected tweet, we have its text and time of posting. Also, for tweets that are replies to other tweets, information about the tweet to which is replied is provided. This procedure yielded 539,482 hashtags in total, of which 75,615 were unique, from our dataset that contains 269,963 tweets with the Python programming language. The total number of users in this dataset is 118,188. Using the API, we randomly sampled 100 tweets within discrete 6-hour intervals on a daily basis.

We divided the period from Jan. 01, 2020, to Dec. 31, 2021, into six periods: I: Jan. 1, 2020–the murder of Floyd (May 25, 2020), II: the murder of Floyd–US elections (Nov. 3, 2020), III: US elections–the beginning of Chauvin’s trial (Mar. 8, 2021), IV: Chauvin trial (Mar. 8–Apr. 20, 2021), V: Chauvin verdict–Chauvin’s guilty plea (Dec. 15, 2021), and VI: Chauvin’s guilty plea–Dec. 31, 2021. Table 1 represents the breakdown of our dataset after periodization. We observe the highest number of tweets after the verdict of the Chauvin trial and Chauvin’s guilty plea, followed by periods II and I. The number of tweets in our dataset drastically drops after Chauvin’s guilty plea.

**Table 1.** Number of tweets in periods

<i>Periods</i>		<i>Number of tweets</i>
I	Jan. 01, 2020 – Murder of Floyd	47,547
II	Murder of Floyd-2020 US elections	62,086
III	US elections-Start of the Chauvin trial	45,132
IV	The Chauvin trial	16,191
V	The Chauvin trial – Chauvin’s guilty plea	92,421
VI	Guilty plea – Dec. 31, 2021	6,586
<b>Total number of tweets</b>		<b>269,963</b>

We selected the 100 most frequently used hashtags, which were manually coded by three persons into the following four categories: diagnostic, prognostic, call for action (motivational), and the Black community. Diagnostic frames describe grievances about police violence and racial discrimination in political and daily life and victims of police violence, e.g., George Floyd and Mike Brown. Prognostic frames correspond to concrete policy demands and tactics defined as possible courses of action for protesters. We put hashtags about ameliorative collective action into a separate “call for action/motivational” category (e.g., calling on citizens to vote). We borrowed these categories from (Snow & Benford, 1988), except the category

of the “Black community.” We added the Black community to capture hashtags related to the history, heritage, culture, and shared values of the Black, e.g., black history month and the black community (Clayton, 2018). This category did not neatly fall under diagnostic or prognostic categories. Instead, it touches upon community building around shared values and experiences, representing an attempt to organize a “safe space” among activists on the online platform (M. Clark, 2014). Finally, even though hashtags regarding police violence and victims were coded as diagnostic frames, we still traced them separately to track how many diagnostic frames relate to victims and police violence. Victims contain the names of victims of police violence, while police violence refers to the disproportionate use of police force and the indictment of police officers. We coded some hashtags under more than one category. Human coders reached a 90% agreement. Table 2 presents the definition of these categories and examples.

We examine this dataset from three different perspectives. First, we study the evolution of BLM activists’ social media use over time. Specifically, we examine the monthly fluctuations in the use of some emblematic hashtags in our data typifying diagnostic and prognostic frames namely, GeorgeFloyd, DefundThePolice, and ICan’tBreathe. GeorgeFloyd refers to the victim and involves grievance, and therefore, coded as a diagnostic framing. ICan’tBreathe, Floyd’s last words, has become a famous motto to attack the chokehold style of arrest and has inspired various protests worldwide and BLM’s Breathe Act demand (*BLM Demands*, 2016). In this sense, ICan’tBreathe involves the elements of both diagnostic and prognostic framing. DefundThePolice gives a sense of the evolution of a concrete policy demand (prognostic framing). We further traced the movement’s evolution through BlackLivesMatter.

Second, using the hashtags that we labeled with respect to the four framing categories, we calculate the ratio of the most common 20 hashtags activists utilized in each period. This analysis allows capturing the public’s reactions to the murder of Floyd, the US presidential elections, the trial, and the verdict.

Lastly, we extracted the hashtags that occur in the same tweets to construct a hashtag co-occurrence network. Scholars conduct hashtag co-occurrence analysis to investigate whether the characteristics of hashtags appearing together exhibit certain patterns rather than occurring randomly (Eriksson Krutrök & Åkerlund, 2022). We use this network to investigate the interconnections among frames by examining whether hashtags are utilized in tweets related to specific categories or if they are used across multiple categories. Such an analysis informs us what frame categories prefer to emphasize. In this network, nodes in this network represent hashtags, and edges represent the co-occurrence relations (a pair of hashtags are linked if they appear in the same tweet). For this purpose, we inspect both the global characteristics of the network and sub-networks characteristics. Global characteristics are examined through diameter, average degree, network density, and assortativity score. The diameter of a network is the shortest distance between the two most distant nodes (note that there may be numerous paths between nodes) (Jackson, 2008, p. 54). The average degree is the mean of the number of edges of the nodes in the



network (Jackson, 2008, p. 51). Network density is the ratio of the actual and potential connections of the nodes (Jackson, 2008, p. 51). Finally, the assortativity score conveys the tendency for nodes of similar degrees to connect to each other (McPherson, Popielarz, & Drobnic, 1992). The sub-networks were inspected in two manners: (1) a grouping based on the manual labeling of hashtags with categories and (2) community detection algorithms that partition networks in accordance with their connectivity. These methods convey whether and how communities are related to the labeled hashtag groups. We use the walktrap community detection algorithm to determine the communities within the hashtag co-occurrence graph (Yang et al., 2016, p. 5).

**Table 2.** Hashtag & framing categories

<b>Category</b>	<b>Definition</b>	<b>Hashtag Examples</b>
<b><i>Prognostic (demands and tactics)</i></b>	hashtags discussing concrete policy demands and possible courses of action for protesters and the movement	DefundThePolice, AbolishThePolice, changingthenarrative, abolishthepolice, resist, JusticeForBreonnaTaylor, JusticeForGeorgeFloyd
<b><i>Diagnostic</i></b>	grievances about police violence, racial discrimination in political and daily life, and victims of police violence	racism, BreonnaTaylor, GeorgeFloyd, SayHerName, PoliceBrutality, Racism, JusticeForBreonnaTaylor, black, icantbreathe, NoJusticeNoPeace, JusticeForGeorgeFloyd, racist, ICantBreathe, SayTheirNames, justice, AhmaudArbery
<b><i>Call for action (Motivational)</i></b>	contains hashtags inviting people to take ameliorative collective action, such as resist or protest	JusticeForBreonnaTaylor, Resist, PortlandProtests, Antifa, BlackTwitterMovement, PortlandProtest, SayTheirNames, protest,
<b><i>Black community</i></b>	relates to the history, heritage, and culture of the Black community	BlackTwitter, BlackHistoryMonth, blackexcellence, blackpower, blackgirlmagic, BlackHistory, blackhistory, BlackCommunity, BlackHistoryMonth2020, blacklove, blackwomen, blackculture, BlackWomen, BlackExcellence, blackhistorymonth, blackmen
<b><i>Police Violence</i></b>	hashtags regarding the disproportionate use of police force and the indictment of police officers.	DefundThePolice, PoliceBrutality, icantbreathe, ACAB, ICantBreathe, defundthepolice
<b><i>Victims</i></b>	name of victims of police violence	BreonnaTaylor, GeorgeFloyd, SayHerName, AhmaudArbery

## 5. Findings

We begin by examining whether the use of prognostic and motivational frames increases at the expense of diagnostic frames as BLM has matured. Figure 1 represents the monthly fluctuations in the use of some emblematic hashtags in our data typifying diagnostic and prognostic frames namely, GeorgeFloyd, DefundThePolice, and ICantBreathe. We expect the DefundThePolice hashtag to appear more frequently than GeorgeFloyd as the activists would pay more attention to the demands and tactics after the initial surge of the grievance-related hashtags.

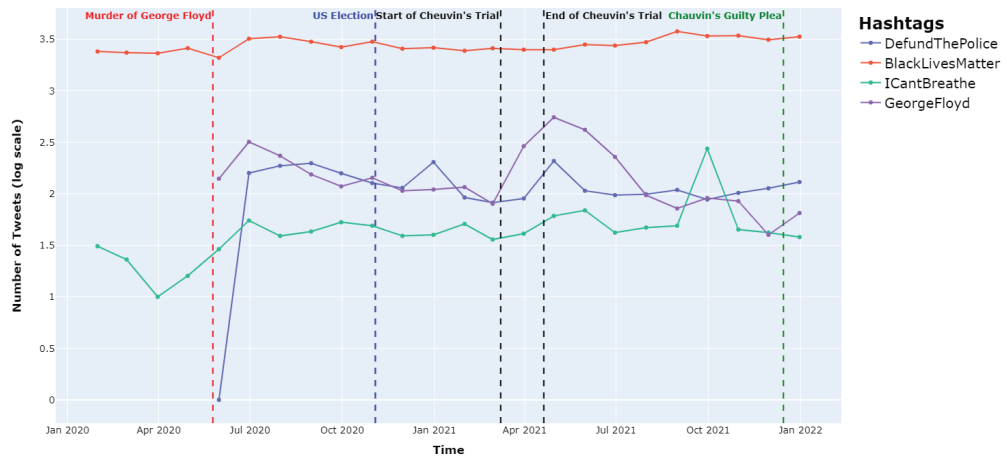


Figure 2. Hashtag use over time

Figure 2 presents the evolution of hashtags from Jan. 01, 2020, to Dec. 31, 2021. The red and blue vertical lines represent the murder of Floyd (May 25, 2020) and the 2020 US elections (Nov. 3, 2020). The black vertical lines mark the start and end of the Chauvin trial (Mar. 8, 2021–Apr. 20, 2021), while the green line corresponds to Chauvin’s guilty plea (Dec. 15, 2021).

Findings reveal that BLM’s presence on social media flares up with the murder of Floyd and does not attenuate until Chauvin’s guilty plea. The salience of #BlackLivesMatter remains stable for the entire period, indicating that activists primarily employ the movement’s hashtag to convey messages. GeorgeFloyd is the second most popular hashtag of the other three, except in Jan. 2021 and the last three months of 2021. DefundThePolice, which closely follows GeorgeFloyd for most periods under analysis, becomes the top hashtag after Oct. 2021. Its rising salience in late 2020 evokes an attempt to press politicians for policy change on the eve of the US elections. These findings suggest that activists verbalize grievances and advance demands for policy changes equally intensely. In other words, diagnostic and prognostic frames go hand in hand. The high salience of grievances is not surprising; Floyd’s death reopened old wounds, urging activists to verbalize grievances. Yet, it is clear from the salience of DefundThePolice that BLM does not merely express grievances, as was mostly the case early stages of the movement (Ince et al., 2017). Instead, activists make concrete policy demands and sustain their activities on social media to keep the public’s attention focused on their cause.

Next, we identified the top 20 hashtags to accompany #BlackLivesMatter in tweets (Table 3). Results indicate that the dataset’s most common hashtags --BlackTwitter, BlackHistoryMonth-- belong to the Black community category. Grievances, incarnating diagnostic framing, are the second most salient category, followed by countermovements and politicians. This finding suggests that, after more than fifteen years since the beginning of the BLM, the movement

frame predominantly dwells on grievances on social media instead of tactics for mobilization and demands for policy changes. It appears that since BLM is a decentralized movement and people actively engage in the framing processes, no gradual change from diagnostic framing to diagnostic framing occurs even after more than 15 years of the movement's emergence. Let us see if the same pattern springs out after periodizing the data.

Table 3 shows that BlackTwitter and BlackHistoryMonth are the most salient hashtags of all periods except for prior to the 2020 elections. This finding suggests that activists deem it a priority to express solidarity and build a network through social media. In Period II, previous victims of police violence gain salience given the murder of Floyd. Floyd's death outraged activists who have been expecting policy changes to end disproportionate police violence toward the Black. However, activists go beyond merely expressing grievances; they appeal to politicians and demand policy changes by utilizing hashtags like DefundThePolice. StopAsianHate is the most popular hashtag of the trial period. This hashtag conveys solidarity with other movements opposing racial discrimination. Overall, victims (falling under diagnostic framing) and the Black community constitute the most salient frames. The salience of grievances over time shows the exasperation with deeply in-grained injustice and discrimination toward the Black. This exasperation, in turn, encourages activists to get organized and build a safe space of their own on social media and explains the salience of Black community hashtags throughout the period under investigation.

**Table 3.** Hashtag use

<b>Most frequently used hashtags</b>			<b>Period I</b>			
<b>Hashtag</b>	<b>Occurrence</b>	<b>%</b>	<b>Jan. 01, 2020 – Murder of Floyd</b>	<b>Hashtag</b>	<b>Occurrence</b>	<b>%</b>
BlackTwitter	10186	3.954	BlackTwitter	2607	5.513	
BlackHistoryMonth	6967	2.705	BlackHistoryMonth	1603	3.39	
racism	4123	1.601	Indivisible	1367	2.891	
COVID19	3904	1.516	AllLivesMatter	1316	2.783	
blackexcellence	3703	1.438	BernieSanders	1244	2.631	
GeorgeFloyd	3459	1.343	blackexcellence	1112	2.352	
AllLivesMatter	3104	1.205	AhmaudArbery	977	2.066	
Trump	2941	1.142	COVID19	962	2.034	
USA	2850	1.106	Trump	937	1.982	
DefundThePolice	2464	0.957	Bernie2020	905	1.914	
BreonnaTaylor	2436	0.946	racism	870	1.84	
Democrats	2381	0.924	BernieBeatsTrump	728	1.54	
SupportBlackBusiness	2376	0.922	blackpower	725	1.533	
MLK	2356	0.915	CNN	712	1.506	
Biden	2311	0.897	NotMeUs	688	1.455	
defundthepolice	2294	0.891	Feminism	670	1.417	
FreedomOfSpeech	2157	0.837	coronavirus	667	1.411	
PoliceBrutality	2132	0.828	HillaryClinton	664	1.404	
Changingthenarrative	2111	0.82	Islam	656	1.387	
BidenHarris	2052	0.797	ItsOkToBeWhite	645	1.364	

<b>Period II</b>			<b>Period III</b>		
<b>Murder of Floyd – 2020 US Elections</b>			<b>US Elections – Start of Chauvin Trial</b>		
<b>Hashtag</b>	<b>Occurrence</b>	<b>%</b>	<b>Hashtag</b>	<b>Occurrence</b>	<b>%</b>
BreonnaTaylor	1198	2.257	BlackHistoryMonth	2212	5.02
GeorgeFloyd	1116	2.103	BlackTwitter	1212	2.75
COVID19	859	1.619	MLK	996	2.26
DefundThePolice	836	1.575	BidenHarris	889	2.02
BidenHarris2020	762	1.436	GrenfellTower	867	1.97
BlackTwitter	681	1.283	HolocaustMemorialDay	864	1.96
PortlandProtests	644	1.214	TigrayGenocide	819	1.86
racism	637	1.2	COVID19	699	1.59
Trump	636	1.198	racism	608	1.38
BlackTransLivesMatter	624	1.176	Tigray	524	1.19
Portland	585	1.102	DefundThePolice	500	1.14
AllLivesMatter	580	1.093	BreonnaTaylor	452	1.03
PoliceBrutality	563	1.061	GeorgeFloyd	438	1
icantbreathe	539	1.016	defundthepolice	424	0.96
JusticeForBreonnaTaylor	528	0.995	abolishthepolice	400	0.91
FinePeopleFromKenya	521	0.982	Trump	325	0.74
USA	507	0.955	love	323	0.73
NoJusticeNoPeace	491	0.925	JusticeForBreonnaTaylor	319	0.72
EndSARS	470	0.886	Resist	313	0.71
JusticeForGeorgeFloyd	460	0.867	AllLivesMatter	312	0.71
<b>Period IV</b>			<b>Period V</b>		
<b>Chauvin Trial</b>			<b>Trial verdict – Chauvins Guilty Plea</b>		
<b>Hashtag</b>	<b>Occurrence</b>	<b>%</b>	<b>Hashtag</b>	<b>Occurrence</b>	<b>%</b>
StopAsianHate	927	5.891	BlackTwitter	4682	5.149
GeorgeFloyd	600	3.813	BlackHistoryMonth	2530	2.782
BlackTwitter	474	3.012	SupportBlackBusiness	2016	2.217
AsianLivesMatter	439	2.79	blackexcellence	1899	2.088
MLK	401	2.548	FreedomOfSpeech	1859	2.044
BidenHarris	392	2.491	Changingthenarrative	1847	2.031
OprahMeghanHarry	391	2.485	followus	1682	1.85
HolocaustMemorialDay	383	2.434	racism	1637	1.8
GrenfellTower	383	2.434	USA	1577	1.734
JusticeForGeorgeFloyd	267	1.697	DaniloIgnacio	1562	1.718
DaunteWright	260	1.652	1DDrive	1522	1.674
racism	255	1.62	defundthepolice	1413	1.554
PoliceBrutality	239	1.519	blackbusiness	1389	1.527
Africa	234	1.487	abolishthepolice	1308	1.438
StopAsianHateCrimes	223	1.417	Democrats	1291	1.42
FreeSenegal	222	1.411	BBC	1279	1.406
DefundThePolice	201	1.277	GeorgeFloyd	1262	1.388
BreonnaTaylor	194	1.233	Biden	1253	1.378
DerekChauvinTrial	190	1.207	realitybites	1216	1.337
EndSARS	183	1.163	COVID19	1215	1.336

<b>Period VI</b>		
<b>Guilty Plea – Dec. 31, 2021</b>		
<b>Hashtag</b>	<b>Occurrence</b>	<b>%</b>
BlackTwitter	530	8.126
Repa%nsNow	299	4.584
BlackHistoryMonth	295	4.523
SupportBlackBusiness	270	4.14
realitybites	264	4.048
followus	264	4.048
Changingthenarrative	264	4.048
FreedomOfSpeech	264	4.048
1DDrive	264	4.048
blackexcellence	237	3.634
USA	205	3.143
Democrats	163	2.499
Biden	163	2.499
Israel	162	2.484
MLK	152	2.331
AOC	151	2.315
MAGA	150	2.3
DaniloIgnacio	149	2.285
BidenHarris	149	2.285
science	148	2.269

We refine our analysis by tracing the evolution of frames using the top 100 hashtags we coded (Figure 3). Results reveal that diagnostic framing is the second most common frame after the Black community before the murder of Floyd. With the murder, grievances swell, and diagnostic frames peak. Diagnostic frames remain salient from Floyd’s death to Dec. 2021. Activists utilize frames related to victims and police violence, both subcategories of diagnostic frames, in the aftermath of Floyd’s death. Yet, these frames lose momentum for the remaining period. Hence, even though the murder of Floyd stimulated this protest cycle, activists did not only express grievances about Black victims of police violence and the disproportionate use of police force. The black community shows an opposite trend compared to diagnostic frames. It outranks all other frames before the murder of Floyd, dips down in the aftermath of Floyd’s death, peaks around the start of the Chauvin trial, and attenuates following the verdict. The ridge around the beginning of the trial suggests that activists attempt to get organized under #Blacktwitter against institutionalized discrimination in criminal justice. In Dec. 2022, diagnostic frames fall behind prognostic frames. Prognostic frames lose salience before Floyd’s death and gain popularity afterward. Noticeably, activists employ prognostic frames most after Chauvin’s guilty plea. Motivational frames present an interesting case. They start low, momentarily increase before Floyd’s death, and remain low for the rest of the period. One would expect motivational frames to spike around the elections and the Chauvin trial. Yet, activists may be channeling their motivations through prognostic frames.

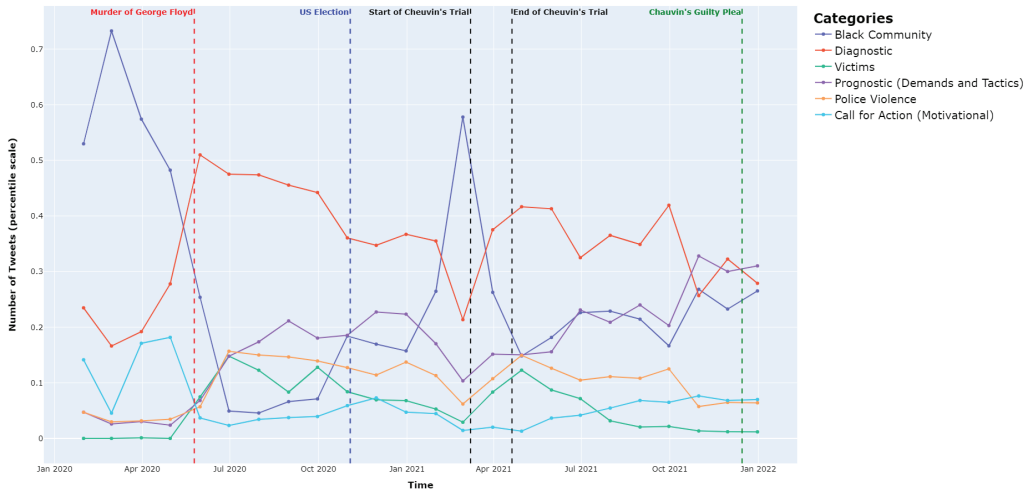


Figure 3. Hashtag use under categories over time

The analysis of frames conveys important patterns regarding activists' reactions as expressed on social media and BLM's institutionalization. Prognostic frames gain salience over time. Yet, they outnumber diagnostic frames only around Chauvin's guilty plea. Diagnostic frames remain salient for the entire period, except before the murder and around the start of the trial—when the Black community peaks. Thus, although BLM has become institutionalized and advances concrete policy changes, activists on social media primarily employ diagnostic frames. The Black community is highly salient except around the death of Floyd. Activists intensely utilize this frame to create a safe space against systemic institutionalized discrimination.

## 6. Do Activists Combine Different Frame Categories?

This section investigates whether activists mix certain frame categories or use multiple hashtags of the same category. To this end, we analyze the co-occurrence network of the categorized hashtags. In our network, nodes represent hashtags. Hashtags share an edge if they appear in the same tweet. The network is undirected and weighted, with weights representing the number of times a pair of hashtags co-appears in the dataset. We excluded #BlackLivesMatter and its derivations from the network because their overrepresentation in the dataset may distort our results. Using this procedure, we obtained 47 nodes and 594 edges.

Figure 4 presents our results. In the hashtag co-occurrence network, node size is proportional to the frequencies in the dataset. The thickness of the edges indicates the frequency of co-occurrence. Furthermore, we color-coded the nodes according to the category they belong to, namely diagnostic, prognostic, or motivational/call for action frames and the Black community. The nodes that appear in more than one category (e.g., “vote” falls under prognostic and motivational frames) are shown in red.





Next, we examine whether activists bundle up frames belonging to the same category (homophily) or prefer to mix hashtags from different frame categories (heterophily). To this end, we run the community detection algorithm called walktrap. Figure 4 presents the results of the walktrap community detection. The hashtags that fall in the same community are depicted in the same shape. The algorithm identified four communities: circle, triangle, rectangle, and pentagon. We find that our frame categories and communities somewhat, if not perfectly, overlap. The triangle community overwhelmingly displays Black community-related hashtags and a few prognostic frames, such as SupportBlackBusiness. The circle, the largest community, predominantly consists of diagnostic frames (e.g., PoliceBrutality, Racism, SayTheirNames) and features a few prognostic frames (e.g., DefundThePolice, abolishthepolice, resist). Other prognostic frames (e.g., Changingthenarrative) appear in the rectangle community. The pentagon contains the hashtag PennState only. PennState gained salience in the media because an official report called *More Rivers to Cross 1 & 2* documented systemic racism in the institution (Moyer, 2022). Our coders put it under diagnostic frames as it defines a problem at a prestigious university.

Figure 4 reveals that activists use specific hashtag pairs more frequently than others, abolishthepolice--defundthepolice, BlackTwitter--blackexcellence, BlackTwitter--BlackHistoryMonth, freedomofspeech--changingthenarrative, humanrights--blackexcellence, and blackexcellence--supportBlackBusiness. Of these, many fall under the same framing category, e.g., freedomofspeech--changingthenarrative, abolishthepolice--defundthepolice, and BlackTwitter--blackexcellence. Thus, although activists combine all sorts of hashtags, specific hashtag pairs appear to be used more frequently than others (e.g., BlackTwitter--blackexcellence, BlackTwitter--BlackHistoryMonth) and specific prognostic frames (e.g., abolishthepolice--defundthepolice). Does this constitute a pattern at the graph level? To this end, we calculate the assortativity coefficient score of the network. The assortativity coefficient employs a scale of -1 to 1 to measure connections between similar vertices based on some nodal attribute (here, the framing category to which a hashtag belongs) (Jackson, 2008, pp. 187–189). One represents perfect homophily, and minus one corresponds to perfect heterophily. Our network's assortativity score equals 0.03, meaning that our network displays neither homophily nor heterophily. Overall, we observe that activists frequently use some specific hashtag pairs in the Black community, prognostic, and diagnostic framing categories. However, we did not detect a tendency to bundle up hashtags related to the same framing category or mix up different categories.

## 7. Discussion & Conclusion

This paper examined online activists' choices of framing during the height of BLM protests on social media. To this end, we compiled a large tweet dataset using Twitter's API and the BlackLivesMatter hashtag as the query from Jan. 01, 2020, to Dec. 31, 2021. This period covered the murder of George Floyd, the indictment of Derek Chauvin (the police officer who killed Floyd in a chokehold), the Chauvin trial, and Chauvin's guilty plea. We contend that the high salience of diagnostic frames is a natural response to ongoing injustices in daily life, policing, and the criminal justice system. We believe that activists will continue to spill out their grievances



so long as injustices and ingrained discrimination toward the Black continue. In line with this idea, we identified that prognostic frames surpass diagnostic frames following Chauvin's guilty plea (Dec. 2021). The guilty plea alleviates grievances and induces activists to shift their focus to tactics for mobilization and possible solutions to the problems at hand.

A key finding was that the activists deemed it a priority to express solidarity and build a safe space and a network through hashtag use on social media. In fact, we identified the Black community to be the predominant frame at the beginning of 2020. In the aftermath of the murder of Floyd, grievances spiked, and diagnostic frames resurged. Still, the Black community frame remained a salient framing category. We identified an upsurge in the use of hashtags, such as BlackTwitter, around the Chauvin trial. This finding shows that activists employ the Black community frames to demonstrate solidarity with the movement against police violence and institutionalized discrimination in the criminal justice system.

Another key finding was that although activists combine some hashtag pairs from the Black community and prognostic framing more frequently than others, they do not show a tendency to bundle up hashtags from the same framing category or mix up different categories. This finding parallels Milkman's argument that BLM is a decentralized movement (Milkman, 2017). Activists from diverse socioeconomic and political backgrounds engage with BLM through social media. These activists have different inclinations to discuss solutions and strategies and seek mobilization when in grief. Therefore, unlike social movements in which the framing processes are centralized, detecting a general pattern characterizing hashtag co-occurrence is unusual in decentralized social movements. When the frames are constructed not by the elite but by the people, the boundaries between different framing tasks become more fluid. This finding puts into question to what extent the theoretical discussions on the three framing tasks (diagnostic, prognostic, and motivational) could explain the framing processes in the decentralized social movements.

Finally, this work has two potential limitations related to measurement and generality. Our measure of social movement frames dwells on the data collected from social media posts containing a particular hashtag, i.e., BlackLivesMatter. Future research should collect data using keyword searches and examine how frames evolve by considering those tweets that do not specifically mention a particular hashtag. While activists generally employ hashtags to broaden the reach of their message, it could also be the case that the broader public does not necessarily use hashtags when posting on BLM-related issues. Furthermore, regarding external validity, further research should examine other movements to address how online activists' framing choices evolve.

### **Declaration of competing interests**

The authors report there are no competing interests to declare.

### **Funding**

This work was supported by the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under Grant agreement No 101028566

## Data Availability Statement

The data that support the findings of this study are available from the corresponding author upon request.

## Acknowledgments

We would like to thank Rabia Kutlu for her invaluable research assistance.

## References

- Anderson, M., Toor, S., Rainie, L., & Smith, A. (2018). *Activism in the social media age*. Pew Research Center.
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 611–639. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>
- Bennett, W. L., & Segerberg, A. (2012). THE LOGIC OF CONNECTIVE ACTION: Digital media and the personalization of contentious politics. *Information, Communication & Society*, 15(5), 739–768. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.670661>
- Black Lives Matter Global Network Foundation. (n.d.). In *Influence Watch*. Retrieved from <https://www.influencewatch.org/non-profit/black-lives-matter-foundation/#note-9>
- BLM Demands. (2016). Retrieved from Black Lives Matter website: <https://blacklivesmatter.com/blm-demands/>
- Bonilla, T., & Tillery, A. B. (2020). Which Identity Frames Boost Support for and Mobilization in the #BlackLivesMatter Movement? An Experimental Test. *American Political Science Review*, 114(4), 947–962. <https://doi.org/10.1017/S000.305.5420000544>
- Brock, A. (2012). From the Blackhand Side: Twitter as a Cultural Conversation. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 56(4), 529–549. <https://doi.org/10.1080/08838.151.2012.732147>
- Brown, M., Ray, R., Summers, E., & Fraistat, N. (2017). #SayHerName: A case study of intersectional social media activism. *Ethnic and Racial Studies*, 40(11), 1831–1846. <https://doi.org/10.1080/01419.870.2017.1334934>
- Buchanan, L., Bui, Q., & Patel, J. K. (2020, March 7). Black Lives Matter May Be the Largest Movement in U.S. History. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/03/us/george-floyd-protests-crowd-size.html>
- Bystydzienski, J. M., & Schacht, S. P. (Eds.). (2001). *Forging radical alliances across difference: Coalition politics for the new millennium*. London; New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Carney, N. (2016). All Lives Matter, but so Does Race: Black Lives Matter and the Evolving Role of Social Media. *Humanity & Society*, 40(2), 180–199. <https://doi.org/10.1177/016.059.7616643868>
- Clark, M. (2014, February 10). The Buzz Over “Black Twitter.” *WBUR*. Retrieved from <https://www.wbur.org/hereandnow/2014/02/10/black-twitter-dissertation>
- Clark, R. (2016). “Hope in a hashtag”: The discursive activism of #WhyIStayed. *Feminist Media Studies*, 16(5), 788–804. <https://doi.org/10.1080/14680.777.2016.1138235>
- Clayton, D. M. (2018). Black Lives Matter and the Civil Rights Movement: A Comparative Analysis of Two Social Movements in the United States. *Journal of Black Studies*, 49(5), 448–480. <https://doi.org/10.1177/002.193.4718764099>
- Corbet, S., & Garriga, N. (2020, June 2). George Floyd protests go global as ‘I can’t breathe’ echoes across Europe, Australia. *Global News*. Retrieved from <https://globalnews.ca/news/7018222/george-floyd-protests-europe-australia/>

- Cox, J. M. (2017). The source of a movement: Making the case for social media as an informational source using Black Lives Matter. *Ethnic and Racial Studies*, 40(11), 1847–1854. <https://doi.org/10.1080/01419.870.2017.1334935>
- Crowd Counting Consortium Dataset [R]. (2023). Harvard Kennedy School Nonviolent Action Lab. Retrieved from <https://github.com/nonviolent-action-lab/crowd-counting-consortium> (Original work published 2020)
- De Choudhury, M., Jhaver, S., Sugar, B., & Weber, I. (2016). Social media participation in an activist movement for racial equality. In *Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media*. Retrieved from <https://www.aaai.org/ocs/index.php/ICWSM/ICWSM16/paper/viewPaper/13168>
- Elmasry, M. H., & el-Nawawy, M. (2017). Do Black Lives Matter?: A content analysis of New York Times and St. Louis Post-Dispatch coverage of Michael Brown protests. *Journalism Practice*, 11(7), 857–875. <https://doi.org/10.1080/17512.786.2016.1208058>
- Eriksson Krutrök, M., & Åkerlund, M. (2022). Through a white lens: Black victimhood, visibility, and whiteness in the Black Lives Matter movement on TikTok. *Information, Communication & Society*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2022.206.5211>
- Freelon, D., McIlwain, C., & Clark, M. (2018). Quantifying the power and consequences of social media protest. *New Media & Society*, 20(3), 990–1011. <https://doi.org/10.1177/146.144.4816676646>
- Gallagher, R. J., Reagan, A. J., Danforth, C. M., & Dodds, P. S. (2018). Divergent discourse between protests and counter-protests: #BlackLivesMatter and #AllLivesMatter. *PLOS ONE*, 13(4), e0195644. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0195644>
- Gamson, W. (1992). The Social Psychology of Collective Action. In A. D. Morris & C. M. Mueller (Eds.), *Frontiers in social movement theory* (pp. 53–76). New Haven: Yale University Press.
- Garza, A. (2014, October 7). A Herstory of the #BlackLivesMatter Movement. *The Feminist Wire*.
- Gerhards, J., & Rucht, D. (1992). Mesomobilization: Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany. *American Journal of Sociology*, 98(3), 555–595. <http://www.jstor.org/stable/2781458>
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harvard University Press.
- Guo, C., & Saxton, G. D. (2014). Tweeting Social Change: How Social Media Are Changing Nonprofit Advocacy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(1), 57–79. <https://doi.org/10.1177/089.976.4012471585>
- Hill, E., Tiefenthäler, A., Triebert, C., Jordan, D., Willis, H., & Stein, R. (2021, November 1). How George Floyd was killed in police custody. *New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2020/05/31/us/george-floyd-investigation.html>
- Ince, J., Rojas, F., & Davis, C. A. (2017). The social media response to Black Lives Matter: How Twitter users interact with Black Lives Matter through hashtag use. *Ethnic and Racial Studies*, 40(11), 1814–1830. <https://doi.org/10.1080/01419.870.2017.1334931>
- Jackson, M. O. (2008). *Social and Economic Networks*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jones, Q., & Rafaei, S. (2000). Time to split, virtually: Discourse architecture and community building create vibrant virtual publics. *Electronic Markets*, 10(4), 214–223, DOI: 10.1080/101.967.800750050326
- Jones, R. K., Sam. (2020, September 3). Demonstrations and Political Violence in America: New Data for Summer 2020. Retrieved June 22, 2023, from ACLED website: <https://acleddata.com/2020/09/03/demonstrations-political-violence-in-america-new-data-for-summer-2020/>
- Jones, S., & Kishi, R. (2020, September 3). Demonstrations and Political Violence in America: New Data for Summer 2020. Retrieved October 15, 2023, from ACLED website: <https://acleddata.com/2020/09/03/demonstrations-political-violence-in-america-new-data-for-summer-2020/>

- Kavada, A. (2015). Creating the collective: Social media, the Occupy Movement and its constitution as a collective actor. *Information, Communication & Society, 18*(8), 872–886. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2015.104.3318>
- Khamis, S., & Vaughn, K. (2012). “We are all Khaled Said”: The potentials and limitations of cyber activism in triggering public mobilization and promoting political change. *Journal of Arab and Muslim Media Research, 4*(2–3), 145–163. [https://doi.org/10.1386/JAMMR.4.2-3.145\\_1](https://doi.org/10.1386/JAMMR.4.2-3.145_1)
- McAdam, D., McCarthy, J. D., & Zald, M. (Eds.). (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press.
- McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1977). Resource mobilization and social movements: A partial theory. *American Journal of Sociology, 1212–1241*. <http://www.jstor.org/stable/2777934>
- McPherson, J. M., Popielarz, P. A., & Drobnic, S. (1992). Social Networks and Organizational Dynamics. *American Sociological Review, 57*(2), 153–170. <https://doi.org/10.2307/2096202>
- Milan, S. (2015). From social movements to cloud protesting: The evolution of collective identity. *Information, Communication & Society, 18*(8), 887–900. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2015.104.3135>
- Milkman, R. (2017). A New Political Generation: Millennials and the Post-2008 Wave of Protest. *American Sociological Review, 82*(1), 1–31. <https://doi.org/10.1177/000.312.2416681031>
- Mundt, M., Ross, K., & Burnett, C. M. (2018). Scaling Social Movements Through Social Media: The Case of Black Lives Matter. *Social Media + Society, 4*(4), 205.630.511880791. <https://doi.org/10.1177/205.630.511880791>
- Oktavianus, J., Davidson, B., & Guan, L. (2021). Framing and counter-framing in online collective actions: The case of LGBT protests in a Muslim nation. *Information, Communication & Society, 1–17*. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2021.195.4232>
- Pond, P., & Lewis, J. (2019). Riots and Twitter: Connective politics, social media and framing discourses in the digital public sphere. *Information, Communication & Society, 22*(2), 213–231. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.136.6539>
- Shaw, R. (2013). *The activist's handbook: Winning social change in the 21st century* (Second edition). Berkeley: University of California Press.
- Singh, M. (2020, July 9). George Floyd told officers “I can’t breathe” more than 20 times, transcripts show. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/us-news/2020/jul/08/george-floyd-police-killing-transcript-i-cant-breathe>
- Snow, D. A., & Benford, R. D. (1988). Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. *International Social Movement Research, 1*(1), 197–217.
- Snow, D. A., & Soule, S. A. (2009). *A Primer on Social Movements* (50469th edition). New York, NY: W. W. Norton & Company.
- Snow, D. A., Vliegenthart, R., & Ketelaars, P. (2018). The Framing Perspective on Social Movements: Its Conceptual Roots and Architecture. In D. A. Snow, S. A. Soule, H. Kriesi, & H. J. McCammon (Eds.), *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements* (1st ed., pp. 392–410). Wiley. <https://doi.org/10.1002/978.111.9168577.ch22>
- Tillery, A. B. (2019). What Kind of Movement is Black Lives Matter? The View from Twitter. *Journal of Race, Ethnicity and Politics, 1–27*. <https://doi.org/10.1017/rep.2019.17>
- Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Longman Higher Education.

- Tufekci, Z., & Wilson, C. (2012). Social Media and the Decision to Participate in Political Protest: Observations From Tahrir Square. *Journal of Communication*, 62(2), 363–379. <https://doi.org/10.1111/J.1460-2466.2012.01629.X>
- Umamaheswar, J. (2020). Policing and Racial (In)Justice in the Media: Newspaper Portrayals of the “Black Lives Matter” Movement. *Civic Sociology*, 1(1), 12143. <https://doi.org/10.1525/001c.12143>
- van Haperen, S., Uitermark, J., & Nicholls, W. (2023). The Swarm versus the Grassroots: Places and networks of supporters and opponents of Black Lives Matter on Twitter. *Social Movement Studies*, 22(2), 171–189. <https://doi.org/10.1080/14742.837.2022.2031954>
- Weber, K. M., Smith, H. A. V., Madsen, B., Dejmanee, T., & Zaher, Z. (2022). BLM Movement Frames Among the Muted Voices: Actor-Generated Infographics on Instagram During #BlackoutTuesday. *International Journal of Communication*, 16(0), 32.
- Yang, G. (2016). Narrative Agency in Hashtag Activism: The Case of #BlackLivesMatter. *Media and Communication*, 4(4), 13–17. <https://doi.org/10.17645/mac.v4i4.692>

# Mülki İdare Düzenlemelerinde Popülizmin İzleri: Anavatan Partisi Örneği\*

## Traces of Populism in Civil Administrative Arrangements: The Case of Motherland Party

Çağrı ÇOLAK\*\* 

### Öz

Türkiye’de popülist siyaset tarzının kamu yönetimi alanındaki yansımaları, genellikle mülki ve mahalli idare birimlerinin sayılarının standartlardan yoksun ve kontrolsüz bir biçimde artmasında belirgin bir şekilde hissedilmektedir. Buradan hareketle, Türkiye’de mülki idare birimlerinin artması ile popülist siyaset arasındaki ilişkinin Anavatan Partisi (ANAP) dönemindeki mülki idare düzenlemeleri üzerinden incelenmesi çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışmada popülizmin kavramsal çerçevesine yönelik bilgiler için literatür incelemesi, ANAP dönemindeki mülki idare düzenlemelerine ilişkin veriler için ise doküman incelemesi yöntemleri tercih edilmektedir. ANAP’ın 1983-1991 arasında sekiz yıl tek başına iktidar olduğu dönemin araştırma nesnesi olarak tercih edilmesinde, cumhuriyet tarihinde en çok il ve ilçe kurulan zaman aralığının söz konusu döneme tekabül etmesi belirleyici olmuştur. Dönemin mülki idare düzenlemeleri açısından bolluk ve zenginliği, mülki idareye yönelik bu politikaların arka planında popülist siyasetin belirleyici olup olmadığını merak konusu kılmaktadır. Söz konusu amaç, yöntem ve veriler çerçevesinde kurgulanan bu çalışmanın ilk bölümünde popülizm, popülist siyaset ve rekabetçi popülizm olguları kavramsal çerçevede ele alınmaktadır. İkinci bölümde Türkiye’deki popülist siyasetin temellerine ve özel olarak ANAP popülizmine değinilmektedir. Son bölümde ise ANAP döneminde mülki idare sayısının artmasına aracılık eden hukuki düzenlemelere (3306, 3391, 3392, 3398, 3399, 3508, 3578, 3644, 3647 ve 3760 Sayılı Kanunlar) yer verilmekte ve bu çerçevede kanun metinleri, meclis komisyonu raporları ve kanun tekliflerindeki gerekçeler incelenmektedir. Ayrıca ilgili kısımda ANAP döneminde kurulan 255 ilçeye ilişkin demografik ve sosyoekonomik göstergelere referansta bulunularak, söz konusu ilçelerin kurulmasında etkili olan gerekçelerin rasyonelliği ve gerçekçiliği test edilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Popülizm, Mülki İdare, Anavatan Partisi (ANAP)

\* Bu çalışma 26-27 Ekim 2023 tarihlerinde Kamu Yönetimi Derneğinin Orta Doğu Teknik Üniversitesinde düzenlediği “Cumhuriyet’in 100. Yılında Nasıl Bir Kamu Yönetimi” temalı Uluslararası Kamu Yönetimi Kongresi’nde sunulan “Mülki İdare Birimlerinin Artması ile Popülist Siyaset Arasındaki İlişki: ANAP Örneği (1983-1991)” başlıklı özet bildirinin gözden geçirilerek, genişletilerek ve güncellenerek makale biçimine getirilmiş hâlidir.

\*\* Trabzon Üniversitesi, Trabzon, Türkiye, E-Posta: cagricolak@trabzon.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5806-9084.

**Abstract**

The impact of populist political style on the field of public administration in Türkiye is clearly felt in the uncontrolled and inconsistent growth of the number of civil and local administrative units. From this point of view, the aim of this study is to examine the relationship between the increase of civil administrative units and populist politics in Türkiye by looking at the civil administrative arrangements during the period of the Motherland Party (ANAP). In the study, the literature analysis is preferred to obtain information about the conceptual framework of populism, and the methods of document analysis to obtain data about the civil administrative arrangements in the ANAP period. Since most of the newly established provinces and sub-provinces in the history of the republic were established during the ANAP period, the object of research is the period in which the ANAP alone was in power for eight years between 1983 and 1991. Given the abundance and richness of the period in terms of civil administrative arrangements, the question arises whether the populist politics in the background of these policies were decisive for civil administration. In the first part of this study, built within the framework of the above purpose, method and data, populism, populist politics and competitive populism are discussed in a conceptual framework. In the second part, the foundations of populist politics in Türkiye and then specifically the populism of ANAP is mentioned. In the last part, the legal arrangements (Laws 3306, 3391, 3392, 3398, 3399, 3508, 3578, 3644, 3647, and 3760) that mediated the increase in the number of civil administrations during the ANAP period are included; within this framework, the legislative texts, the parliamentary commission reports, and the justifications in the legislative proposals are examined. Moreover, in the relevant part, the demographic and socioeconomic indicators of 255 sub-provinces established in the ANAP period are referenced; in this way, the rationality and realism of the reasons that were effective for the establishment are examined.

**Keywords:** Populism, Civil Administration, Motherland Party (ANAP)

**1. Giriş**

Çağdaş literatürde, popülizme yönelik dört merkezî yaklaşım bulunmaktadır: İdeoloji, strateji, söylem ve siyasi mantık (Moffit, 2016, s. 24-25). Bu çalışma popülizmi “strateji” olarak ele alan bir yaklaşım üzerine inşa edilecektir. Bu açıdan Weyland’ın (2001, s. 14) popülizm tanımı başlangıç için oldukça tatmin edicidir: “Kişiselci bir liderin, çoğu örgütlenmemiş takipçilerinden oluşan doğrudan, aracısız, kurumsallaşmamış desteğe dayalı olarak hükümet gücünü aradığı veya uyguladığı bir siyasi strateji”. Weyland’a (2001, s. 14) göre popülist liderler, sürekli olarak sıradan insanlara yakınlık gösterirler; kitlelerle sık sık yüz yüze temaslar ararlar; genellikle medya aracılığıyla sıradan insanın hayallerini somutlaştıracak ve gerçekleştirecek şekilde hareket ederler ve de uzun süredir ihmal edilen halkı kalkınmanın ana akımına dahil etme ve onu uğursuzlardan koruma sözü verirler. Hatta kurtarıcılarının rehberliğinde yerleşik düzenin sınırlarını aşmak ve statükoyu dönüştürmek için takipçilerine bir misyon duygusu aşılarlar.

Türkiye’de cumhuriyet tarihine odaklanıldığında, söz konusu stratejiye yönelik emarelerin Adnan Menderes liderliğindeki Demokrat Parti (DP) dönemi (1950-1960) ve Turgut Özal önderliğindeki Anavatan Partisi (ANAP) döneminde (1983-1991) yoğunlaştığı görülmektedir. Nitekim Sunar’ın 1990’da yayımladığı “Popülizm ve Patronaj: Türkiye’de Demokrat Parti ve Onun Mirası” (*Populism and patronage: The Demokrat Party and its legacy in Turkey*) başlıklı makale, DP dönemini doğrudan popülizm ve popülist strateji bağlamında ele alması ve değerlendirmesi açısından oldukça kıymetlidir. Her ne kadar literatürde ANAP dönemini spesifik olarak söz



konusu bağlamda ele alan “ANAP popülizmi” temalı bir çalışma bulunmasa da Ahmad (2014), Aydın ve Taşkın (2017), Çetin (2016), Kalaycıoğlu (2016), Öğün (1995) ve Taşkın (2020) gibi bilim insanlarının ilgili döneme ilişkin analizleri, ANAP döneminin de popülizm ve popülist strateji açısından oldukça zengin olduğunu göstermektedir.

Sosyal, ekonomik ve siyasi açıdan takip edilen popülist strateji; kamu yönetimi alanında özellikle de yeni mülki ve mahalli idare birimlerinin ihdas edilmesinde popülist politikalara dönüşmüş ve etkili olmuştur. Doğanay ve Çolak'ın (2023) DP dönemindeki mülki idare düzenlemelerini inceledikleri araştırma, bu iddiayı doğrulamaktadır. Cumhuriyet döneminde mülki idare birimlerinin sayısındaki artışın en yoğun olduğu ANAP dönemi de bu bağlamda ilgi çekici sonuçlar sunma potansiyeli taşımaktadır. Kaldı ki, yeni il ve ilçe kurma ortalamalarında ikinci sırada bulunan DP döneminde bile popülist siyaset ile mülki idare birimlerinin artışı arasında belirgin bir ilişkinin bulunması; söz konusu ortalamalarda birinci sırada bulunan ANAP dönemini incelemeye değer kılmaktadır. Zira cumhuriyetin ilanından sonra kurulan illerin %27'si, ilçelerin ise %40'ı bu dönemde il veya ilçe statüsü kazanmıştır.

Buradan hareketle, çalışmanın ilk bölümünde popülizm, popülist siyaset ve rekabetçi popülizm olguları kavramsal çerçevede ele alınmaktadır. İkinci bölümde Türkiye'deki popülist siyasetin temellerine ve özel olarak ANAP popülizmine değinilmektedir. Son bölümde ise ANAP döneminde mülki idare sayısının artmasına aracılık eden hukuki düzenlemelere (3306, 3391, 3392, 3398, 3399, 3508, 3578, 3644, 3647 ve 3760 Sayılı Kanunlar) yer verilmekte ve bu çerçevede kanun metinleri, meclis komisyonu raporları ve kanun tekliflerindeki gerekçeler incelenmektedir. Ayrıca ilgili kısımda ANAP döneminde kurulan 255 ilçeye ilişkin demografik ve sosyoekonomik göstergelere referansta bulunularak, söz konusu ilçelerin kurulmasında etkili olan gerekçelerin rasyonelliği ve gerçekçiliği ortaya koyulmakta; diğer bir deyişle, mülki idare birimlerinin artması ile popülist siyaset arasındaki ilişkiye yönelik argümanlar test edilmektedir.

## 2. Kavramsal Çerçeve: Popülizm, Popülist Siyaset ve Rekabetçi Popülizm

Popülizm, literatürde farklı bağlamlar içerisinde başvurulan ilgi çekici bir terimdir. Bazen bir siyasi harekete veya siyaset tarzına bazen bir ideoloji veya ona ilişkin bir söyleme bazense siyasi kültüre göre şekillenmiş faydacı stratejilere atıfla kullanılmaktadır. Tarihte Rus ve Amerikan deneyimleri çerçevesinde 19. yüzyılda seçkin karşıtı bir ideolojiyi etiketlemek için ortaya çıksa da, günümüzde liderlerin sahip oldukları halk desteğini artırmak amacıyla başvurdukları birtakım stratejik hamleleri bünyesinde barındıran şemsiye bir kavram olarak öne çıkmaktadır. Etimolojik olarak incelendiğinde kavramın ortaya çıkışında, “halk” sözcüğünün İngilizce (*people*) ve Latince (*populus*) karşılıklarından esinlenildiği gözlemlenmektedir (Orhan, 2019, s. 799).

Terim 19. yüzyılın sonlarında Rusya ve Amerika'da kırsal kesimdeki yoksullara hitap eden siyasi hareketleri tanımlamak için kullanılmıştır. Popülizm ilk olarak Çarlık Rusyası'nda “Narodnik” kavramıyla isimlendirilen ve köylülüğü idealize ederek sosyalizmi köy toplulukları etrafında temellendirmeye çalışan bir hareket şeklinde ortaya çıkmıştır (Carlisle, 2005, s. 1004).



Bu hareket, ideal topluluğun gerçek değerlerinin köyde ve basit toplulukta bulunabileceğini savunarak seçkinlik ve seçkinler karşısında konumlanan bir siyasi tavrı yansıtmıştır. Benzer şekilde Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) de özellikle çiftçiler ve emekçiler tarafından bir protesto hareketi başlatılmış, hatta bu hareket "Popülist Parti" adıyla 1891'de partileşme imkânı bulmuştur. Küçük ölçekli özel girişim ve çiftçilik geleneğinin sürdürülmesinde halkın yalnız bırakıldığına ilişkin şikayetler bu siyasi partinin kurulmasına dayanak teşkil etmiştir (Scruton, 2007, s. 537). Yani bu parti, sıradan vatandaşın çıkarlarına aykırı görülen şehir finansörlerinin politikalarına karşı köylü ve çiftçileri ön plana çıkarmıştır (Hoffman, 2007, s. 146). Siyasi seçkinler tarafından yüzüstü bırakıldığını hisseden borç içindeki çiftçilerin siyasi şikayetlerinden beslenen bu hareket, 1890'larda William Jennings Bryan'ın ABD'de Demokrat Parti'den başkan adayı olması ve başkanlık seçimlerini kazanmaya yaklaşmasıyla doruk noktasına ulaşmıştır (Artaraz, 2005, s. 349). Kırsal alanlardaki sorun ve şikayetlerin ürünü olarak ortaya çıkan popülizm, zamanla kentli orta sınıfların siyasi ve ekonomik reform çağrısını tetikleyecek şekilde genişlemiştir (Artaraz, 2005, s. 350). Böylece terim, 20. yüzyılda genellikle sıradan insanın sosyal ve ekonomik konulardaki kolektif sesi olarak anlaşılmaya başlamıştır (Carlisle, 2005, s. 1004). Bu yönüyle popülizm, düzene ve devlete karşı sıradan insanlarla ilgili endişeleri ifade eden bir harekete dönüşmüştür (Hoffman, 2007, s. 146).

Genel anlamda popülizm kavramı, halk iradesine odaklanan sosyal hareketleri, hükümet biçimlerini, ideolojik söylemleri ve siyasi stratejileri içermektedir. Popülist siyaset de bununla bağlantılı olarak; karizmatik bir liderin eylemleri, retorik bir söylemin kullanımı, liderler ve onlara destek veren sosyal gruplar arasındaki belirli bir ilişki ve farklı sosyal seferberlik türleri ile karakterize edilmektedir (Brito, 2007, s. 3537). Popülist siyasette genellikle egemenliğin asıl sahibi olan halka vurgu yapılarak, referandumlarda oy kullanma ve geri çağırma hakkını talep eden kitleler siyasi sürece dahil edilmeye çalışılmaktadır. Zira bu anlayışta halkın içgüdü ve tepkilerinin bir yansıması olarak halk iradesinin tüm sorunların üstesinden geleceğine inanılmaktadır.

Diğer yandan popülist siyaset, çoğu zaman pejoratif bir anlamda kullanılmaktadır. Bu yönüyle genellikle "halka" hitap eden demagojik ve irrasyonel politikaları sembolize etmektedir (Hoffman, 2007, s. 146). Burada kast edilen halk, genellikle alt ve orta sınıf zihniyetine sahip olanlardır. Bu kesimin dışında kalanlar yani normal olarak nitelendirilenlerden farklı olanlar (eşcinseller, siyahlar, yabancılar) hor görülmektedir; ayrıca bu kesime olan ılımlı yaklaşımları, entelektüel ve uzman olanların itibarsızlaştırılmasına yol açmaktadır (Hoffman, 2007, s. 146). Elbette bu tutumda halkın duygularına hitap eden ve onun irrasyonel taleplerine bile kayıtsız kalmadığı için onları kolaylıkla manipüle eden popülist ve karizmatik liderlerin payı büyüktür. Bu nedenle popülist siyaset, günümüzde artık halkın duygularına hitap eden politikacının davranışını belirtmek için kullanılmaktadır. İnsanların sağlıklı bir karar verme bilgisinden yoksun olduğu son derece hassas konularda bile cahil fikirleri kendi tarafına çekebilen popülist liderlerin, demagoglarla pek çok ortak yanı bulunmaktadır (Scruton, 2007, s. 537). Zira her ikisi de toplumun daha yoksul kesimlerinden oluşan kitleleri devletin mevcut kurumlarına karşı seferber ederek, çok sıkı bir şekilde psikolojik kontrolü altında tutabilmektedir (Robertson, 2004, s. 394). Bir kitle toplumunun yabancılaşmış ve yoksun bırakılmış üyelerine hitap etmek, onların öfke ve

enerjilerini seçkin yöneticilere yöneltmek için seçilmiş bir siyasi stratejidir. Söz konusu stratejiyi uygulayan ve yönetici sınıfların çoğu zaman ihmal ettiği kitlesel halk tutumlarına kasıtlı olarak başvuran aktörler “popülist” olarak tanımlanmaktadır (Robertson, 2004, s. 394).

Popülist liderlerin performanslarına odaklanan Moffit (2016, s. 34), bir siyasi tarz olarak popülizmin üç özelliğine vurgu yapmaktadır. İlk olarak popülist performanslar genellikle halk ve onları temsil edenler arasında bir kopukluk olduğu kriz dönemlerinde ve bir tehlikenin baş gösterdiği durumlarda ortaya çıkmakta ya da güçlenmektedir. İkinci olarak popülizm halk iradesine ve seçkin karşıtlığına çağrıda bulunmaktadır. Bu açıdan halk, egemenliğin gerçek sahipleridir; seçkinler ya da siyasi düzen ise mevcut krizin ya da yozlaşmanın sorumlusu olarak görülmektedir. Popülizmin üçüncü ve son özelliği ise kötü tavır ve edepsizliktir.

Öte yandan Ostiguy (2017, s. 73-98), popülist liderlerin performanslarında kültürel tavırları ve yaşam biçimlerinden izler bulunduğunu iddia etmektedir. Buradan hareketle, sağ-sol ve aşağı-yüksek eğilimlerinden oluşan bir eksen ile popülizmi tasvir etmektedir. Her bir eksenin kendine özgü kültürel özellikleri bulunduğunu ve yüksek siyaset yapanlarla aşağı siyaset yapanların yaşam biçimleri ve zevklerinin birbirlerinden ayrıştığını; aşağı siyaset yapanların daha folklorik, halka özgü zevklere sahip olduğunu ve bu nedenle halka özgü bir dil kullandığını ileri sürmektedir. Bununla birlikte, aşağı-yüksek ekseninde siyasetçilerin farklı siyasi kültürü benimsediklerini de belirtmektedir. Bir tarafta daha kişiselleşmiş ve genelde bir erkekte toplanmış güçlü liderlik, diğer tarafta herkese eşit uygulandığı bilinen yasal prosedürlere dayanan otorite bulunmaktadır. Popülizm tam da bu çatışma içerisinde kendine yer bulmaktadır. Halkın sosyokültürel kimliklerine hitap eden popülist lider ve takipçileri arasındaki ilişkisellik, aşağı siyaset olarak nitelendirilmekte ve yüksek siyaset yapma biçimleriyle belirgin zıtlıklar içermektedir. Popülist çağrılar genelde kışkırtıcı ve düşmanca; yüksek siyaset ise anti-popülisttir. Popülist lider ve takipçileri, gerçek halkı temsil etmeyen yüksek siyasetçiler ve diğer hain güçlere karşı ise düşmanca tavır sergilemektedirler. Moffit (2016, s. 50) de benzer bir yorumla teknokratik ve popülist siyasi tarzları birbirinden ayırmakta ve teknokratik siyasi tarzın popülist tarzın aksine uzmanlığa, istikrar ve ilerlemeye ve iyi tavırlara işaret ettiğinin altını çizmektedir.

Özetle, kitlesel halk desteğine sahip olmak veya halkın çıkarları doğrultusunda hareket etmek anlamına gelen popülizm, iktidara gelebilmek ve onu muhafaza edebilmek açısından oldukça güçlü bir stratejidir. Genellikle seçimle gelinebilecek ve sürdürülebilecek bir makama aday olan siyasetçiler, halkın desteğini toplamak için vatandaşlara cesur ama ulaşılamaz sözler vererek birbirlerini geçmeye çalışmaktadır. Üstelik politikaların ayrıntıları veya politika sonuçları üzerinde de fazla düşünülmez. İşte tam da bu noktada rekabetçi popülizm kavramı ortaya çıkmaktadır (Bhatta, 2006, s. 113). Türkiye'nin mülki idarileşme serüveni de söz konusu rekabetçi popülizmden izler barındırmaktadır.

### 3. Türkiye’de Popülist Siyasetin Temelleri ve ANAP Popülizmi

Cumhuriyet tarihine popülizm perspektifinden bakıldığında birbiriyle karşıt iki kullanım olduğu görülmektedir. İlki cumhuriyetin ilanından çok partili siyasi hayata geçişe kadar süren “erken Cumhuriyet halkçılığı”; diğeri ise “1950 sonrasında patronaja dayanan popülizm”dir (Baykan, 2017, s. 164). Bu karşıtlık, yönetici sınıfın 1950’den itibaren değişmeye başlamasından kaynaklanmaktadır. Daha açık bir deyişle, 1950’den önce kentli ve memur kökenli elit tabaka tarafından yönetilen Türkiye’de, DP’nin iktidara gelişiyle birlikte devlet merkezli siyasetin yerini parti merkezli siyaset almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2013, s. 156). Ancak söz konusu karşıt iki kullanımın ortak yanının halka vurgu yapılması olduğu unutulmamalıdır. Nitekim Keyder (2011, s. 153), halkçılık ve popülizmi ayırarak, ilkini Erken Cumhuriyet seçkinlerinin (askerî ve sivil bürokratlar) korporatist ideolojik mühendislik projeleri ile özdeşleştirmekte, diğeri ise DP’nin birçok sınıfa bir arada erişmesini sağlayan bir siyasi strateji olarak formüle etmektedir. İkisi arasındaki fark, 1950 öncesinde “çevre” değerleri olarak kabul edilen özelliklere sahip olan çok sayıda bürokratin 1950 sonrasında işçileri, eğitim, kültür ve çeşitli devlet bakanlıklarında üst düzey görevlerde bulunabilmesinden de okunabilmektedir. Bu açıdan Kalaycıoğlu (2016, s. 535), çevrenin hem merkeze nüfuz ettiğini hem de onun türdeş olma niteliğine son verdiğini ifade etmektedir.

Benzer şekilde Sunar (1990, s. 749) da Erken Cumhuriyet seçkinleri tarafından geliştirilen “dışlayıcı popülizme” karşı DP’nin “kapsayıcı bir popülizmi” benimsediğini ileri sürmektedir. Kapsayıcı popülizmin içeriğini ise o güne değin önemsenmediğini düşünen halk kitlelerine aynı yardımlar yapılması ve hizmetlerin siyasetçiler tarafından destekçilerine oy karşılığında sağlandığı bir patronaj ilişkisinin tesis edilmesi oluşturmaktadır. Bununla paralel bir değerlendirme de Heper ve Keyman tarafından (1998, s. 259-260) yapılmış ve Türkiye’de siyasetin “devlet seçkinleri” ve “siyasi seçkinler” arasındaki bir rekabete dayandığı; ilk grubun her zaman rasyonel planlamadan yana olduğu, diğeri grubun ise oy kazanmak için her zaman patronaja başvurduğu ileri sürülmüştür. Hatta Türkiye’de siyasi partileri “popülist patronajın gerçekleşmesine aracılık eden kurumlar” olarak tasvir eden Kalaycıoğlu’na (2001, s. 63) göre Türkiye’de demokrasi “klientalistik şebekeler yoluyla uygulanan bir popülizmdir” ve “iyi yönetim” ile “popüler hükümet etme” birbiriyle çelişmektedir (s. 67).

Türkiye’de popülizm, özellikle merkez sağ siyasetin tek başına iktidarda ve aynı zamanda muktedir olabildiği dönemlerde yükseliş göstermektedir (Öğün, 1995, s. 101). 1960’dan 1983’e kadar – 7 yıllık Adalet Partisi (AP) iktidarı dışında – ya koalisyonlar ya teknokratlar ya da askerî idareler hükümette bulunmuştur. 1961 Anayasasında yürütmenin güçlü olmayışı, AP iktidarında popülizm düzeyinin, mirasçısı olduğu DP kadar yükselmemesine yol açmıştır. Bu açıdan Türkiye’de popülizmi; seçkin karşıtlığı, millî irade ve patronaj ilişkisi çerçevesinde yeniden yorumlayıp palazlandıran Turgut Özal liderliğindeki ANAP olmuştur. Ancak DP döneminden farklı olarak halkın karşısında konumlandığı seçkin portresine askerî ve bürokratik aydınların yerine 12 Eylül 1980 Askerî Darbesi sonucunda siyaset yapmaları yasaklanan siyasi liderleri (Süleyman Demirel, Necmettin Erbakan, Bülent Ecevit ve Alparslan Türkeş) yerleştirmiştir (Çarkoğlu, Elçi, Erol ve Paksoy, 2022, s. 334). Özal’ın popülizmi hakkında birbiri ile çelişen farklı görüşler mevcuttur. Örneğin, Taşkın (2020, s. 284), Özal’ı sağ popülizmin mitik bir figürü olarak

konumlandırmakta, ancak bununla birlikte hem askerî cunta hem de iş dünyası seçkinleri için güvenilir ve vazgeçilmez bir aktör olarak kuruluş karşıtı kimlik bilgilerinden yoksun olması nedeniyle onun bir popülist olarak tanımlanamayacağını ileri sürmektedir. Buna karşılık Çarkoğlu ve diğerleri (2022, s. 334), Özal'ın hem bu elitler hem de ordu ile angaje olurken aynı zamanda referandumlara sıklıkla başvurarak temsili demokrasi organlarının yetki ve denetimini halk iradesi kanalıyla es geçmeye çalıştığını belirtmektedirler. Özellikle "İcraatın İçinden" adlı televizyon programlarında herkesin anlayabileceği berraklıkta açık ve dobra konuşma eğilimi bu iddiayı desteklemektedir (Türk, 2014, s. 128).

Öte yandan Özal'ı iki tür popülizmden köklü bir kopuşun mimarı sayan tezler de mevcuttur. Aydın ve Taşkın (2017, s. 362), Özal'ı hem milleti kaynaşmış, imtiyazsız, sınıfsız bir kitle olarak görmek isteyen Erken Cumhuriyet halkçılığından; hem de Türk Sağ'ının millî iradenin tek irade olduğuna ve merkez sağın da bunun yegâne ve rakipsiz temsilcisi olması gerektiğine vurgu yapan popülizmden kopuşun simgesi olarak tarif etmektedir. Şüphesiz bu tarifiin arka planında, yasaklarının sona ermesinin ardından Türk Sağ'ının tarihî temsilcilerinin tekrar siyasi alana dönüş yapması yer almaktadır. Bununla bağlantılı olarak Bora ve Erdoğan (2009, s. 644), Özal'ın otoriter nitelikli yeni popülizminin ortaya çıkardığı açılımı "çağa uygun, örf ve adetleri koruyan, seçici bir modernleşmeye bilhassa ehil bir Müslüman-Türk halkı imgesi inşa etmesi" şeklinde açıklamaktadır. Özal politikalarının gerek retorik düzlemde gerekse pratik düzeyde popülist tonu ağır basmakta ve bunlar özellikle retorik düzlemde üç özellik taşımaktadır (Çetin, 2016, s. 269). İlki, halkı organik bir bütünlük içinde algılayan ve aynı zamanda halkın nabzına uygun şerbet vermeye çalışan bir söylemin tercih edilmesi; ikincisi, statükonun ve seçkinciliğin eleştirilerek siyasetin halk için yapıldığının vurgulanması; sonuncusu da kendinden önceki siyaset anlayışını eski, kendi siyaset anlayışını ise yeni olarak tanımlanmayarak bu dikotomi temelinde bir söylem biçimi geliştirilmiş olmasıdır.

Özal, ekonomik liberalizmle İslami değerleri birleştirmiş ve ithal ikameci politikaların yerine ihracata dayalı büyüme stratejisini getirerek Türkiye'yi Yeni Sağ temelli küresel eğilimle uyumlu hâle getirmiştir (Findley, 2013, s. 354). Üstelik bunu yaparken de bir amaç hâline getirilen devleti araçsallaştırarak, "devletin ayağa düşürüldüğü" mottosundan hareketle statükonun tepkisini çekmiştir (Yayla, 2005, s. 585). Ayrıca Özal, zaman ve zemine göre dinî, milliyetçi, mezhebî, liberal vb. tüm kimlikleri kullanarak halkın içinden biri olduğu imajını vermiştir. Hatta bazen siyasi nezaket kurallarını zorlayacak biçimde demagojiye ve halkın diline yer vermiştir (Çetin, 2016, s. 269). Ancak Özal'ın popülizm düzeyinin artmasında 1987'de yasaklı siyasetçilerin siyaset arenasına geri dönmesi ve bununla bağlantılı olarak takip eden seçimlerde ANAP'ın oylarının düşmesi belirleyici olmuştur. Kardeşi Korkut Özal'ın, ağabeyi için söylediği "1987'ye kadar devlet adamlığı yaptı, ancak daha sonra politikacı oldu" sözü bu iddiayla örtüşmektedir (Aşık, 2018, s. 334).

1987'ye kadar siyasi açıdan rakipsiz ve tehidsiz bir şekilde ilerlerken popülizmi yalnızca retorik düzlemde kullanan Özal, bu yıldan sonra pratik düzeyde de popülizme ve popülist politikalara yer vermeye başlamıştır. İktidarının başlarında bütçenin küçük bir oranına tekabül eden fonlar, bu dönemde oldukça genişletilmiştir. Söz konusu fonların meclisin ya da bürokrasinin yaptığı

denetimin dışında kalan hükümet harcamaları için kullanılan bir kaynak hâline gelmesi, onların patronaj ilişkisi çerçevesinde seçim yatırımı olarak algılanmasına yol açmıştır. Ahmad (2014, s. 225), bununla ilişkili olarak Özal'ın bir yerel futbol takımına birkaç milyon lira verebildiğini ve seçim günü geldiğinde halkın bu cömertliği hatırlayacağını umduğunu belirtmektedir. Ayrıca Özal, sosyal politikalarını da dar ve sabit gelirli (onun deyimiyle “orta direk”) kesime göre belirleyerek, gelir dağılımını yapısal reformlarla düzeltmek yerine halkın büyük bir bölümünde “lütuf” olarak karşılanacak popülist politikalar uygulamıştır. Örneğin, imar affı kapsamında yaklaşık iki milyon kişiye tapu dağıtılmış; ithal edilen lüks mallardan ve turistik amaçlı yurt dışı gezilerinden kamuoyunda “Toplu Konut Fonu” ve “Fakir Fukara Fonu” olarak bilinen ve dar gelirli ailelere konut ve yardım yapılması için vergiler alınmıştır (Karpat, 2013, s. 221; Şener ve Çolak, 2015, s. 411). Popülist politikalarından nasibini alan en önemli alanlardan biri de mülki idare olmuştur.

#### 4. ANAP Dönemi (1983-1991) Mülki İdare Düzenlemeleri ve Popülizm

13 Aralık 1983 ile 20 Kasım 1991 arasında Turgut Özal 45. ve 46. Hükümetleri, Yıldırım Akbulut 47. Hükümeti ve Mesut Yılmaz 48. Hükümeti görev yapmıştır. Söz konusu dönemde ANAP'ın mülki idareye ilişkin düzenlemeleri 10 adet kanun çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bu kanunlardan 5'inde büyükşehir belediyesi düzenlemesiyle ilişkili olarak büyükşehir merkezlerinde yeni ilçeler, diğer 5'inde ise bu düzenlemeden bağımsız olarak ülke topraklarında yeni iller ve ilçeler kurulmuştur.

Türkiye'de büyükşehir yönetim sistemi, ANAP döneminde 1984 yılında “195 sayılı Büyükşehir Belediye Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ve bundan yaklaşık üç ay sonra kabul edilen “3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir (Çolak, Sağlam ve Topal, 2017, s. 5-6). 3030 sayılı Kanun ile Ankara, İstanbul ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ardından 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Konya ve Gaziantep ve 1988'de de Kayseri büyükşehir yönetim sistemiyle yönetilen iller arasına katılmıştır (Çolak ve diğerleri, 2017, s. 7). 1986 ile 1988 arasında Büyükşehir belediyesi reformu ile ilişkili düzenlemeler çerçevesinde 3306 Sayılı Kanun ile Adana'da Seyhan ve Yüreğir; 3391 Sayılı Kanun ile Bursa'da Nilüfer, Osmangazi ve Yıldırım; 3398 Sayılı Kanun ile Gaziantep'te Şahinbey ve Şehitkamil; 3399 Sayılı Kanun ile Konya'da Karatay, Meram ve Selçuklu; 3508 Sayılı Kanun ile Kayseri'de Kocasinan ve Melikgazi ilçeleri kurulmuştur.

ANAP döneminde büyükşehir belediyesi reformundan bağımsız ilk mülki idare düzenlemesi 19 Haziran 1987'de kabul edilen 3392 Sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu düzenleme ile 103 ilçe kurulmuştur: Aladağ, İmamoğlu (Adana); Başmakçı, Bayat, İncehisar (Afyonkarahisar); Kazan<sup>1</sup> (Ankara); Kale<sup>2</sup> (Antalya); Murgul (Artvin); Buharkent, İncirliova (Aydın); Marmara (Balıkesir); Amasra (Bartın); Yenipazar (Bilecik); Adaklı, Yayladere (Bingöl); Güroymak (Bitlis); Cumaova<sup>3</sup>,

1 Ankara ilinde Kazan ismiyle kurulan bu ilçenin adı 2016'da “Kahramankazan” olarak değiştirilmiştir.

2 Antalya ilinde Kale ismiyle kurulan bu ilçenin adı 2005'te “Demre” olarak değiştirilmiştir.

3 Bolu ilinde Cumaova ismiyle kurulan bu ilçenin adı 1993'te “Cumayeri” olarak değiştirilmiştir.

Gölyaka (Bolu)<sup>4</sup>; Karamanlı, Kemer (Burdur); Büyükorhan, Harmancık (Bursa); Atkaracalar, Kızılırmak (Çankırı); Boğazkale, Uğurludağ (Çorum); Babadağ, Bekilli, Honaz, Serinhisar (Denizli); Eğil (Diyarbakır); Arıcak, Kovancılar (Elazığ); Üzümlü (Erzincan); Karaçoban, Uzundere (Erzurum); Alpu, Beylikova, İnönü (Eskişehir); Piraziz, Yağlıdere (Giresun); Aydıntepe, Demiröz, Köse (Gümüşhane)<sup>5</sup>; Erzin (Hatay); Aksu (Isparta); Büyükçekmece, Kağıthane, Küçükçekmece, Pendik, Ümraniye (İstanbul); Beydağ, Buca, Konak, Menderes (İzmir); Çağlayanerit (Kahramanmaraş); Ayrancı (Karaman); Akyaka (Kars); İhsangazi, Pınarbaşı, Şenpazar (Kastamonu); Akkışla, Talas (Kayseri); Akpınar (Kırşehir); Körfez (Kocaeli); Akören, Altınekin, Derebucak, Hüyük, Taşkent (Konya); Aslanapa, Dumlupınar, Hisarcık, Şaphane (Kütahya); Battalgazi (Malatya); Ahmetli, Gölmarmara (Manisa); Dargeçit (Mardin); Aydıncık, Bozyazı (Mersin); Ortaca (Muğla); Hasköy (Muş); Acıgöl (Nevşehir); Gülyalı, Gürgentepe (Ordu); Güneysu (Rize); Kocaali, Pamukova, Taraklı (Sakarya); Ondokuzmayıs, Asarcık, Salıpazarı, Tekkeköy (Samsun); Harran (Şanlıurfa); Marmara Ereğlisi (Tekirdağ); Pazar, Yeşilyurt (Tokat); Beşikdüzü, Şalpazarı (Trabzon); Bahçesaray, Çaldıran (Van); Alaplı, Yenice (Zonguldak)<sup>6</sup>. Yaklaşık iki yıl sonra 15 Haziran 1989'da kabul edilen 3578 Sayılı Kanun ile otuz yıl aranın ardından Türkiye mülki idaresine yeni iller eklenmiştir. Bu düzenleme ile toplam 4 il ve 5 ilçe kurulmuştur. Kırıkkale ilçesi Ankaradan, Bayburt ilçesi Gümüşhane'den, Aksaray ilçesi Niğde'den ve Karaman ilçesi Konyadan ayrılarak il statüsü kazanmıştır. Aynı zamanda Aksaray'da Ağaçören, Güzelyurt ve Sarıyahşi; Karaman'da ise Kazımkarabekir adıyla yeni ilçeler ihdas edilmiştir. Öte yandan Bayburt'ta kurulması öngörülen Pazaryolu ilçesi ise halkoynaması sonucunda Erzurum'a bağlanmıştır.

Cumhuriyet tarihinde tek bir düzenleme ile en fazla sayıda ilçenin kurulduğu hukuki metin 9 Mayıs 1990'da kabul edilen 3644 Sayılı Kanun'dur. Bu düzenleme ile 130 ilçe kurulmuştur: Sincik, Tut (Adıyaman); Çobanlar, Evciler, Hocalar, Kızılıören (Afyonkarahisar); Eskil, Gülağaç (Aksaray); Hamamözü (Amasya); Akyurt, Etimesgut, Evren (Ankara); İbradı, Kemer (Antalya); Karpuzlu, Köşk, Yenihisar<sup>7</sup> (Aydın); Gömeç (Balıkesir); İnhisar (Bilecik); Yedisu (Bingöl); Çilimli, Dörtdivan, Yeniçağa (Bolu)<sup>8</sup>; Altınyayla, Çavdır, Çeltikçi (Burdur); Gürsu, Kestel (Bursa); Bayramören, Korgun (Çankırı); Dodurga, Laçın, Oğuzlar (Çorum); Akköy<sup>9</sup>, Baklan, Beyağaç, Bozkurt (Denizli); Kocaköy (Diyarbakır); Süloğlu (Edirne); Alacakaya (Elazığ); Otlukbeli (Erzincan); Ilıca<sup>10</sup> (Erzurum); Günyüzü, Han, Mihalgazi (Eskişehir); Karkamış, Nurdağı (Gaziantep); Çamoluk, Çanakçı, Doğankent, Güce (Giresun); Kürtün (Gümüşhane); Belen, Kumlu (Hatay); Gönen,

4 Cumayeri ve Gölyaka ilçeleri Bolu iline bağlı bir şekilde kurulmuş, ancak 1999'da Düzce'nin Bolu ilinden ayrılarak ayrı bir il statüsü kazanmasıyla her iki ilçe Düzce iline bağlanmıştır.

5 Aydıntepe ve Demiröz ilçeleri Gümüşhane iline bağlı bir şekilde kurulmuş, ancak 1989'da Bayburt'un Gümüşhane ilinden ayrılarak ayrı bir il statüsü kazanmasıyla her iki ilçe Bayburt iline bağlanmıştır.

6 Yenice ilçesi Zonguldak iline bağlı bir şekilde kurulmuş, ancak 1995'te Karabük'ün Zonguldak ilinden ayrılarak ayrı bir il statüsü kazanmasıyla Karabük iline bağlanmıştır.

7 Aydın ilinde Yenihisar ismiyle kurulan bu ilçenin adı 1997'de "Didim" olarak değiştirilmiştir.

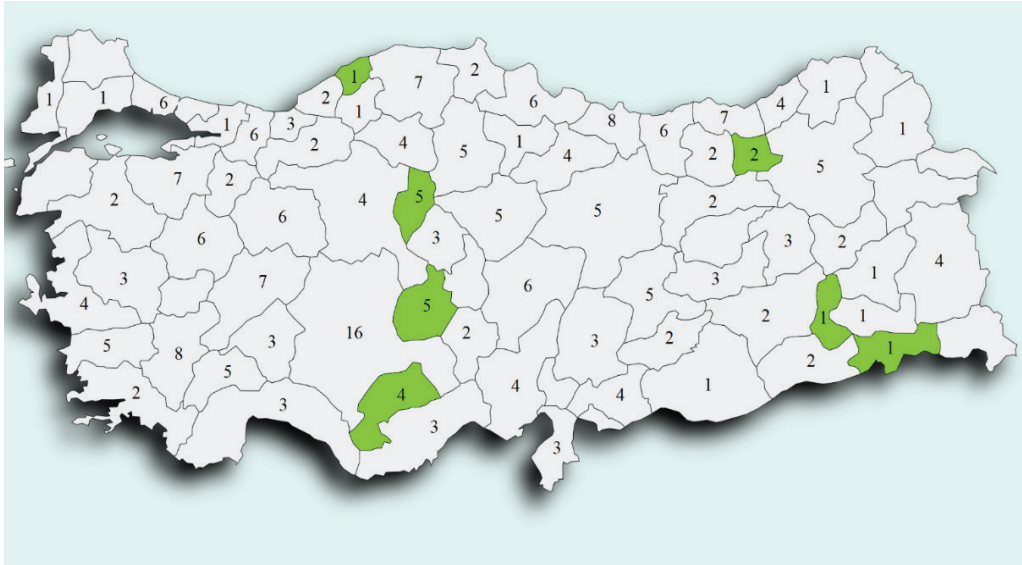
8 Çilimli ilçesi Bolu iline bağlı bir şekilde kurulmuş, ancak 1999'da Düzce'nin Bolu ilinden ayrılarak ayrı bir il statüsü kazanmasıyla Düzce iline bağlanmıştır.

9 Denizli ilinde Akköy ismiyle kurulan bu ilçenin adı 2012'de "Pamukkale" olarak değiştirilmiştir.

10 Erzurum ilinde Ilıca ismiyle kurulan bu ilçenin adı 2008'de "Aziziye" olarak değiştirilmiştir.



Yenişarbademli (Isparta); Bayrampaşa (İstanbul); Ekinözü, Nurhak (Kahramanmaraş); Başyayla, Sarıveliler (Karaman); Ağlı, Doğanıyurt, Hanönü, Seydiler (Kastamonu); Özvatan (Kayseri); Bahşili, Balıseyh, Çelebi, Karakeçili, Yahşihan (Kırıkkale); Akçakent, Boztepe (Kırşehir); Ahırlı, Çeltik, Derbent, Emirgazi, Güneysınır, Halkapınar, Tuzlukçu, Yalılıyık (Konya); Çavdarhisar, Pazarlar (Kütahya); Doğanıyol, Kale, Kuluncak, Yazıhan (Malatya); Köprübaşı (Manisa); Yeşilli (Mardin); Çamlıyayla (Mersin); Kavaklıdere (Muğla); Korkut (Muş); Altunhisar, Çiftlik (Niğde); Çamaş, Çatalpınar, Çaybaşı, İkizce, Kabadüz, Kabataş (Ordu); Derepazarı, Hemşin, İyidere (Rize); Ferizli, Söğütlü (Sakarya); Güçlükonak (Siirt)<sup>11</sup>; Ayvacık, Yakakent (Samsun); Dikmen, Saraydüzü (Sinop); Akıncılar, Altınyayla, Doğanşar, Gölova, Ulaş (Sivas); Başçiftlik, Sulusaray (Tokat); Çarşıbaşı, Dernekpazarı, Düzköy, Hayrat, Köprübaşı (Trabzon); Edremit, Saray (Van); Aydınçık, Çandır, Kadışehri, Saraykent, Yenifakılı (Yozgat); Gökçebeş (Zonguldak). Bundan bir hafta sonra 16 Mayıs 1990'da kabul edilen 3647 Sayılı Kanun ile ise 2 il ve 5 ilçe kurulmuştur. Batman ve Şırnak ilçeleri Siirt'ten ayrılarak il statüsü kazanmıştır. Ek olarak kurulan 5 ilçe şunlardır: Hasankeyf (Batman); Köprüköy (Erzurum); Hacılar (Kayseri); Karapürçek (Sakarya); Tillo (Siirt). ANAP iktidarı döneminde yapılan son mülki idare düzenlemesi ise 28 Ağustos 1991'de kabul edilen 3769 Sayılı Kanundur. Bu kanun ile birlikte Bartın ilçesi Zonguldak'tan ayrılarak il statüsü kazanmıştır. Özetle, ANAP döneminde yapılan düzenlemeler sonucunda yeni 7 il ve 255 ilçe kurulmuştur. Harita 1'de renklendirilen alanlar kurulan illeri, il mülki sınırları içerisinde yazılan rakamlar ise ilgili ilde söz konusu dönemde kurulan ilçe sayısını göstermektedir.



**Harita 1:** ANAP döneminde (1983-1991) kurulan ilçelerin mevcut illere dağılımı

11 Güçlükonak ilçesi Siirt iline bağlı bir şekilde kurulmuş, ancak iki gün sonra Şırnak'ın Siirt ilinden ayrılarak ayrı bir il statüsü kazanmasıyla Şırnak iline bağlanmıştır.

ANAP döneminde kurulan illerden 3'ü İç Anadolu, 2'seri ise Karadeniz ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yer almaktadır. Yeni ilçelerin coğrafi bölgelere dağılımında ise İç Anadolu'da 66, Karadeniz'de 64, Ege'de 35, Doğu Anadolu ve Marmara'da 26'şar, Akdeniz'de 24 ve Güneydoğu Anadolu'da 14 ilçenin kurulduğu tespit edilmiştir. Bu dağılımın oransal göstergeleri Harita 2'de sunulmaktadır.



**Harita 2:** ANAP döneminde (1983-1991) kurulan ilçelerin coğrafi bölgelere oransal dağılımı

Bu dönemde yeni il ve ilçe kurulmasının hukuki dayanağını 1982 Anayasası'nın 126. maddesi ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu oluşturmaktadır. Her iki normda da belirleyici unsurların "coğrafya durumu", "ekonomik şartlar" ve "kamu hizmetinin gerekleri" olduğu yazmaktadır. Ancak bu ifadelerin muğlaklığı, söz konusu süreçte il veya ilçe yapılan birimlerin seçiminde keyfilğe yol açmıştır. Açıkçası Anadolu insanının kasabasının ilçe, ilçesinin ise il yapılmasını çevreye karşı bir gurur ve prestij meselesi olarak anlamlandırması, mülki idare düzenlemelerinin siyasetçilerin elinde seçim pazarlığına dönüşen popülist bir strateji olarak kullanılmasına zemin hazırlamaktadır (Gürsoy, 2008, s. 90-91). ANAP'ın da özellikle 1987'de başlayan gerileyişinden sonra bu politikalara tevessül etmesi, söz konusu dönemdeki düzenlemelerinin rasyonellikten ziyade popülizm barındırdığı iddiasını güçlendirmektedir.

ANAP dönemi mülki idare düzenlemelerinin popülist siyasetten izler barındırdığı iddiasını destekleyen dört temel argümandan bahsedilebilir. Bunlardan ilki, ANAP döneminin cumhuriyet tarihindeki mülki idarileşme serüveni içerisindeki konumudur. Bu bağlamda söz konusu mülki idarileşme serüvenine dayanak teşkil eden tarihsel arka plana değinmekte fayda vardır. Osmanlı'nın modernleşme dönemindeki mülki idare reformlarında Fransız modelinin izleri görülmektedir.



Fransız Ulusal Meclisi, 1790'da eski rejimin kesişen idari bölgelerini ve daha çok adli ve dinî birimlerle karakterize edilen eski eyaletlerini birleşik bir idari birimler grubuyla değiştirmek amacıyla ülkeyi seksen üç bölüme ayırmış ve bu birimlerde başkent tarafından atanan valiler görevlendirmiştir (Çelik, 2008, s. 7-8). Türkiye'de de taşra örgütlenmesinin yasal dayanağını oluşturmaları açısından gerek Osmanlı dönemindeki 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nda gerekse Cumhuriyet dönemindeki Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu'nda Fransız modelinden esinlenildiği bilinmektedir. Osmanlı'nın son döneminde “vilayet (*province*) – sancak (*département*) – kaza (*arrondissement*) – nahiye (*commune*)” şeklinde dörtlü bir kademelendirme uygulanmıştır. İmparatorluk bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte, idari gelenekleri ve siyasi kültürünün de Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalması (Eryılmaz, 2013, s. 146) sonucunda mülki idare örgütlenmesi, mevcut idari birimlerin sınırları ve sayıları büyük ölçüde aynı şekilde yeni devlete intikal etmiştir. Diğer bir deyişle, yeni rejim mülki idareye ilişkin düzenlemelerde sil baştan yapmak yerine eski yapı üzerinde küçük dokunuşlara başvurmak yolunu tercih etmiştir (Çolak ve Çolak, 2023, s. 13). Bu dokunuşlardan biri de vilayet ve sancakların aynı kademede “vilayet” (bugünkü il) adıyla birleştirilerek dörtlü kademelendirmenin üçlüye düşürülmesidir. Bu durumu Ayman Güler (2007, s. 11-12), “*province*” sisteminin terk edilerek “*département*” sistemine geçilmesi şeklinde izah ederken; Kartal (2010, s. 82) ise coğrafi olarak vilayetlerin, ifade olarak sancakların kaldırılması şeklinde açıklamaktadır. Böylece 15 vilayeti içeren büyük bölgeli model yerine 74 ili kapsayan küçük bölgeli bir taşra modeli tercih edilmiştir (Çolak ve Çolak, 2023, s. 13-14).

Yirmi yedi yıllık tek parti döneminde mülki idare örgütlenmesinde 7 il ile 131 ilçe kurulmuştur. Ancak kurulan illerin, zaten aynı dönemde il iken ilçeye dönüştürüldüğü göz önünde bulundurulduğunda, bunların aslında yeni olmadığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca söz konusu dönemde birçok ilçe bucağa dönüştürülmüş, illerin bazıları birleştirilmiş ve bucaklardan bazıları kaldırılmıştır. Hatta Atatürk'ün 1930 ve 1931'de gerçekleştirdiği yurt gezisinin ardından ekonomik şartlar ve idari personel yetersizliği nedeniyle mülki idare birimlerinin daha da azaltılması yönünde bir eğilim oluşmuştur. Ancak halkın gösterdiği ciddi tepki nedeniyle istenilen düzeyde bir azaltma gerçekleştirilememiştir (Çolak ve Çolak, 2023, s. 21). Popülist politikalarıyla ön plana çıkan DP'nin on yıllık iktidarı boyunca ise toplamda yeni 5 il ile 141 ilçe, mülki idare örgütlenmesine eklenmiştir. Yeni kurulan il ve ilçe sayısının iktidarın süresine bölünmesi suretiyle ulaşılan ortalamalara bakıldığında DP döneminin cumhuriyet tarihindeki en yüksek ortalamalı ikinci dönem olduğu görülmektedir (Doğanay ve Çolak, 2023, s. 412). Ardından ANAP dönemine kadarki yirmi üç yıllık süre zarfında istisna olarak mülki idare düzenlemelerine yer verilmiş, hiç il kurulmamış, ilçelerin de birçoğu askerî idare döneminde kurulmuştur. Kendinden önceki yirmi yedi ve yirmi üç yıllık dönemlerdeki eğilimin aksine DP döneminin söz konusu düzenlemeler açısından zengin olması, popülizmle açıklanabilmektedir.

**Tablo 1:** Cumhuriyet Tarihinde Yeni Kurulan İl ve İlçelerin Dağılımı

Dönem	Kurulan İl Sayısı (Yüzdelik Dağılım)	Kurulan İlçe Sayısı (Yüzdelik Dağılım)	Yılda Kurulan İl Sayısı Ortalaması	Yılda Kurulan İlçe Sayısı Ortalaması
<i>Tek Parti Dönemi (1923 – 1950)</i>	7 (%27)	131 (%21)	0,26	4,85
<i>DP Dönemi (1950-1960)</i>	5 (%19)	141 (%22)	0,50	14,10
<i>1960-1983</i>	-	11 (%2)	-	0,47
<i>ANAP Dönemi (1983-1991)</i>	7 (%27)	255 (%40)	0,88	31,88
<i>1991-2002</i>	7 (%27)	29 (%4)	0,64	2,64
<i>AK Parti Dönemi (2002-...)</i>	-	73 (%11)	-	3,48
Toplam	26 (%100)	640 (%100)		

Benzer bir durum ANAP için daha güçlü bir şekilde iddia edilebilir. Tablo 1'e bakıldığında cumhuriyetin ilanından sonra kurulan 26 ilin 7'si ve 640 ilçenin 255'inin ANAP hükümetleri döneminde kurulduğu görülmektedir. Diğer bir deyişle, yeni kurulan illerin %27'si, ilçelerin ise %40'ı bu döneme tekabül etmektedir. İlave olarak yıllık il ve ilçe kurma ortalamalarına (0,88 – 31,88) bakıldığında ise ANAP döneminin diğer dönemlerden belirgin bir şekilde yüksek olduğu ve her kategoride zirvede yer aldığı gözlemlenmektedir.

Bu bağlamdaki ikinci argüman, mülki idare düzenlemelerine genellikle seçim dönemlerinde başvurulmasıdır. Tablo 1'de ortalamalar açısından ilk ikiyi paylaşan DP ve ANAP dönemlerindeki mülki idare düzenlemelerinin tarihlerine bakıldığında, bunların seçim dönemleriyle örtüştüğü tespit dilmektedir. Bu artışların belirli yıllarda önemli sayılarda olması özellikle ilçe kuruluş sürecinin siyaset kurumunun popülist politikalarıyla ilgili olduğu fikrini güçlendirmektedir (Türkan, 2021, s. 99). Yani il ve ilçe sayılarının artmasıyla siyasi iktidarların oy beklentisi arasında bir ilişki bulunmaktadır. ANAP, bir yanda seçim kanununda kendi menfaatine yönelik değişiklikler yaparak, diğer yanda ise siyasi yasaklardan ötürü siyaset arenasında rakipsiz kalmasının konforunu kullanarak 1987 referandumuna kadar iktidarını sürdürmüştür. Bu döneme kadar da Adana'nın merkezinde iki ilçe kurmak dışında herhangi bir mülki idare düzenlemesine başvurmamıştır. Kaldı ki, söz konusu düzenleme de büyükşehir belediyesi düzenlemesinin bir sonucudur. Ancak siyasi destek anlamındaki gerileyişinin başladığı 1987 yılından itibaren ANAP, geniş kapsamlı mülki idare düzenlemelerine yer vermiştir. Bu açıdan 103 ilçenin kurulmasına aracılık eden 3392 Sayılı Kanun'un tam da siyasi yasakların sona erdirilmesine ilişkin referandum (Eylül) ve milletvekili genel seçimlerinin (Kasım) arifesinde Haziran ayında kabul edilmesi dikkat çekicidir. Hatta bu süre zarfında çıktığı Karadeniz turunda, Trabzon'un Çarşıbaşı sakinleri ile "referandum pazarlığına" girmiş ve halkın ilçe olma taleplerine "Siz bize evet deyin, biz de ilçe olmanıza evet diyelim" karşılığını vermiştir (Aşık, 2018, s. 302). Benzer şekilde, 1989 yerel seçim kampanyası esnasında İskenderunda "Oyları ANAP'a verin, sizi il yapalım" demiştir (Cemal, 2013, s. 290). Söz konusu seçimden ağır bir mağlubiyet alması ve ancak üçüncü olabilmek birçok büyükşehri kaybetmesi sonrasında ANAP, bir yandan kemer sıkma politikasında gevşemeye giderek işçi ve memurların elini rahatlatacak zamlar yapmış, diğer yandan ise yeni 7 il ve 140 ilçe kurmuştur. 1991 milletvekili genel seçimleri için tüm kozlarını oynayan ANAP, "iktidarda kalmanın yolunu uzun süredir kıyasıya eleştirdiği eski tarz popülizmde" bulmuş (Aydın ve Taşkın, 2017, s. 371), ancak bu politikalar seçimi kaybetmesini önleyememiştir.

İlgili dönemdeki mülki idare düzenlemelerinin popülist siyasetle ilişkilendirilmesine dayanak teşkil eden bir diğer argüman, kanun teklif metinleriyle nihai metinlerin tutarsızlığı ve gerekçelerin standartsızlığıdır. Bu durum, sırasıyla 103 ve 130 ilçenin kurulmasına dayanak teşkil eden 3392 ve 3644 Sayılı Kanunların teklif, komisyon ve genel kurul aşamalarında yaşadığı dönüşüm üzerinden de saptanabilmektedir. Bu kanunların ilki teklif aşamasında 64 ilçenin kurulmasını öngörürken, içişleri ve plan ve bütçe komisyonlarında bu sayı artarak, genel kurul oylamasında 103'e kadar dayanmıştır. Benzer şekilde diğer kanunda da 26 ilçenin kurulmasına yönelik teklif, 130 ilçenin kurulduğu nihai kanun metnine dönüşmüştür. Komisyonda yer alan muhalif üyeler “ünitelerin seçiminde partizanlık yapıldığı ve Bütçe Komisyonunda 48 adet yeni ilçe ilavesinin ve daha önemlisi hükümetin bu tekliflere katılmasının bu kanıyı teyit ettiği” gerekçesiyle tasarımı desteklememişlerdir. Tüm bunlar komisyon ve genel kurul aşamalarının ilçe kurma borsasına dönüştüğünü göstermektedir. Her iki kanunun da genel gerekçesinde aynı paragrafın<sup>12</sup> bire bir yazılması ve yazılan ifadelerin ilçe kurulacak yerleşim birimlerinin seçimine ilişkin net ölçütlerden yoksun olması, kurulacak ilçelerin belirlenmesinde siyasi önceliklerin dikkate alındığını düşündürmektedir. Ayrıca her bir ilçenin kuruluşuna ilişkin özel gerekçeler dikkatli bir şekilde incelendiğinde; gerekçelerin standartsızlığı gün yüzüne çıkmaktadır.<sup>13</sup> Üstelik bu ilçelerden birçoğunun komisyon ve genel kurul aşamalarında taslağa eklenmesi, özel gerekçelerin de bilinmemesine yol açmıştır.

- 12 “... kamu hizmetlerinin daha rasyonel bir çerçevede yürütülebilmesi için, bir kısım bucak veya büyük şehirlerin nüfus yoğunluğu arz eden semtlerinde yeniden ilçe kurulması zarureti doğmuştur. Buldukları bölgeye göre merkezi durumda olmaları, belediye teşkilatının veya belediye şube müdürlüğünün bulunması; ulaşımın, halkın ihtiyaçlarını giderme ve resmî daireler ile ilgili işlemlerinin halli üzerinde yarattığı menfi tesirler; ayrıca, bazılarının turistik ehemmiyet taşımaları ve ilçe halinde hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütüleceği dikkate alınarak. Tasarıda yer alan yerleşim birimlerinde yeniden ilçe kurulması zarureti duyulmuş ve Tasarı bu amaçla hazırlanmıştır (T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Gen. Müd., 07/101-2246/0195, 18/101-2101/04203).”
- 13 Aşağıda özel gerekçe örneklerine yer verilmektedir (T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Gen. Müd., 07/101-2246/0195, 18/101-2101/04203):
- “Trabzon İlinin Of İlçesine bağlı Hayrat Bucağı mevcut kurum ve kuruluşları, konumu itibariyle 30 adet köyün merkezi durumundadır. İlçe kurulmasıyla ekonomik canlılık artacak, daha çok hizmet sunulabilecektir.”
- “Ordu İlinin Fatsa İlçesine bağlı Çamaş Bucağı 9 432 merkez, 21 007 toplam nüfusu, coğrafi konumu itibariyle önemli bir yerleşim yeridir. Yeterli hizmet götürülebilmesi, emniyet ve asayişin sağlanması için ilçe teşkilatı kurulmalıdır.”
- “Bolu İli Düzce İlçesi Gölyaka Bucağının; ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimi, kaplıcaları nedeniyle gelişmeye müsait turizmi; tarım, orman ve hayvancılık alanında geniş sanayi potansiyeli ve kozmopolit yapısı ilçe olmasını zorunlu kılmıştır.”
- “Kastamonu İli Merkez İlçesi İhsangazi Bucağının, her geçen gün ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden büyük bir gelişime göstermesi sebebiyle ilçe teşkilatına kavuşturulması faydalı ve zaruri görülmüştür.”
- “Kırşehir İli Kaman İlçesine bağlı Akpınar Bucağının; köy sayısı az olmakla birlikte geniş bir alana sahip olması, kamu hizmetleri açısından ilçe teşkilatına kavuşturulması zaruri görülmüştür.”
- “Burdur İli Tefenni İlçesi Karamanlı Bucağı, yörede üretilen malların değerlendirildiği ticaret merkezî durumundadır. Gelişmiş ekonomisi ve hızlı bir gelişme içinde bulunması, Bucağın ilçe haline getirilmesini gerektirmiştir.”
- “Denizli İli Acıpayam İlçesine bağlı Kızılhisar Bucağının, merkez nüfusunun büyüklüğü, köy sayısı az ve ilçesine yakınsa da ekonomik, sosyal ve kültürel alanda gelişmenin önemli bir göstergesi olan 3 bankanın mevcudiyeti ilçe haline getirilmesini zorunlu hâle getirmiştir.”
- “Elâzığ İli Palu İlçesine bağlı Kovancılar Kasabasında; merkez nüfusunun büyüklüğü ve ekonomik yönden gelişmiş olması, ilçe merkezine yakın olmakla birlikte dağlık yörede köy sayısının çokluğu kamu hizmetleri yönünden ilçe kurulması zaruri görülmüştür.”

Son olarak ANAP döneminde kurulan ilçelere yönelik demografik ve sosyoekonomik göstergeler de düzenlemelerin rasyonellikten uzak ve popülist bir stratejinin ürünü olduğunu ortaya koymaktadır. Bu dönemde kurulan 255 ilçenin günümüzdeki demografik verilerine bakıldığında, nüfusu artan ilçe sayısının 68 ve bunlardan 57'sinin büyükşehir ilçesi olduğu görülmektedir. Kalan 187 ilçenin nüfusu azalmış; bunlardan 77'si büyükşehir mülki sınırlarında yer alan ilçeler, 110'u ise diğer illerdeki ilçelerdir.

**Tablo 2:** ANAP Döneminde Kurulan İlçelerin Demografik Göstergelerine İlişkin Dağılımlar

ANAP Döneminde Kurulan İlçelerden;	1990 Verileri (Kuruluş)	2020 Verileri (Mevcut)
<i>Nüfusu 5.000'in altında olan ilçe sayısı</i>	4	45
<i>Nüfusu 10.000'in altında olan ilçe sayısı</i>	43	126
<i>Nüfusu 20.000'in altında olan ilçe sayısı</i>	168	185

Tablo 2'deki veriler, bu ilçelerin birçoğunda sanıldığı gibi bir ekonomik gelişmenin ve yatırımın gerçekleşmediğini ispatlar niteliktedir. Zira bugün söz konusu ilçelerden 45'i belediye kurulması için gereken asgari nüfus koşulunu bile sağlayamamaktadır. Ayrıca nüfusu 20.000'in altında kalan 185 ilçenin de kent literatürüne göre "kasaba" olarak ifade edildiği bir gerçektir. Kaldı ki nüfusa ilişkin bu sayılar, ilçenin mülki sınırlarında yaşayanları kapsamaktadır. Bu değerlendirme, ilçe merkezindeki nüfus üzerinden yapıldığında ortaya daha dramatik sonuçlar çıkabilmektedir. Şüphesiz, ilçe nüfuslarındaki dramatik azalışlarda teknolojik imkanların gelişmesi ve metropol ve kentsel alanların çekici nedenlerinin de etkisi yadsınamaz. Ancak günümüzde nüfusu 5.000'in altına düşen 62 ilçenin 45'inin bu dönemde kurulması oldukça düşündürücüdür (Çolak, 2022, s. 12). Diğer yandan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının "İlçe SEGE-2022" başlıklı raporu da söz konusu ilçelerin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyini göstermesi açısından önemli veriler sunmaktadır. Bu raporda aralarında demografi, istihdam ve sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, finans, rekabetçilik, yenilikçilik ve yaşam kalitesine ilişkin parametrelerin bulunduğu 56 değişken üzerinden ilçelerin endeks skorları ve sıraları belirlenmiş, ardından skorlardaki doğal kırınlara göre ilçeler 6 farklı seviyede kategorize edilmiştir. Genel olarak 973, özel olarak ise ANAP döneminde kurulan 255 ilçenin bu kategorilere dağılımı Tablo 3'te karşılaştırmalı bir şekilde gösterilmektedir.

**Tablo 3:** İlçe SEGE-2022'ye Göre Sosyoekonomik Gelişmişlik Düzeyi (Kademe) Dağılımı ve ANAP Döneminde Kurulan İlçelerin Durumu

Sosyoekonomik Gelişmişlik Düzeyi (Kademeler)	Tüm İlçeler		ANAP Döneminde Kurulan İlçeler	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
<i>1. Kademe</i>	67	(%7)	15	(%6)
<i>2. Kademe</i>	173	(%18)	22	(%8)
<i>3. Kademe</i>	175	(%18)	26	(%10)
<i>4. Kademe</i>	215	(%22)	51	(%20)
<i>5. Kademe</i>	222	(%23)	96	(%38)
<i>6. Kademe</i>	121	(%12)	45	(%18)
<i>TOPLAM</i>	973	(%100)	255	(%100)

Sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi açısından Kademe 1'in zirveyi, Kademe 6'nın dibi simgelediği göz önünde bulundurulduğunda; ANAP döneminde kurulan ilçelerin çoğunluğunun dibe yakın konuma dağıldığına tanıklık edilmektedir. Tablo 3'te yer alan ilk 4 kademedeki yüzdeler oranlar karşılaştırıldığında, ANAP döneminde kurulan ilçelere ilişkin oranların tüm ilçeler sütununda yer alan genel oranların altında kaldığı net bir şekilde görülmektedir. Kaldı ki, bu kategorilerde yer alan ilçelerin de birçoğu, büyükşehir belediye düzenlemesinin sonucu olarak metropollerde kurulmuş ve bu nedenle sosyoekonomik açıdan gelişmiştir. Buna karşılık sosyoekonomik gelişmişlik düzeyinin düşüklüğünü simgeleyen 5. ve 6. Kademelerdeki oranların, tüm ilçelere ilişkin genel oranlardan belirgin bir şekilde yüksek olduğu gözlemlenmektedir. Örneğin, tüm ilçelerin %23'ü 5. Kademe kapsamındayken, ANAP döneminde kurulan ilçelerin %38'i bu seviye içerisinde yer almaktadır. Dolayısıyla, bu ilçelerin çoğunluğunun, sosyoekonomik açıdan yeterli seviyede gelişme gösteremediği iddia edilebilir. Nitekim ANAP döneminde kurulan 255 ilçenin 209'unun ya da diğer bir deyişle %82'sinin gelişmişlik endeks puanlarının negatif olması, söz konusu iddiayı güçlendirmektedir.

## 5. Sonuç

Mülki idare birimlerinin artması ile popülist siyaset arasında pozitif yönlü bir ilişkiden bahsedilebilir. Cumhuriyet tarihi boyunca mülki idare düzenlemelerinin arttığı dönemlerin aynı zamanda popülist siyaset stratejilerinin de yükseldiği dönemlere tekabül etmesi söz konusu iddiayı destekleyen güçlü bir argümandır. Cumhuriyetin ilanından günümüze gelinen süreçte gerek yeni kurulan il ve ilçe sayısına gerekse yıl başına düşen il ve ilçe kurma ortalamalarına bakıldığında zirvede sekiz yıllık ANAP iktidarının (1983-1991) yer aldığı, ikincinin ise on yıllık DP iktidarı (1950-1960) olduğu görülmektedir. İki siyasi parti de iktidarları döneminde seçkin karşıtı bir siyasi tavır benimseyerek kendilerini seçkinlerin karşısında ve halkın yanında konumlandıklarını ileri sürmüşlerdir. Seçkin imgeleri değişkenlik gösterse de, onların karşısında halkla bütünleşmek ve halkın her türlü talebinin meşru ve rasyonel olduğuna inanmak yönünden her iki parti ortak eğilimlere sahiptir.

Popülist siyasetin kamu yönetimi alanındaki en önde gelen araçları, mülki ve mahalli idari birimlerinin sayısının artırılmasıdır. Kaldı ki bu durum iktidar sürecinde, mülki idare sayılarının artırıldığı dönemlerin zamanlamasından da anlaşılmaktadır. Örneğin, siyasi yasaklar nedeniyle ANAP'ın siyaset arenasında rakipsiz yakın bir konumda olduğu ve seçim sisteminin de aracılığıyla yapay çoğunluklar oluşturabildiği 1983-1986 arası dönemde il veya ilçe kurma stratejilerine başvurmamış olması; bu durumu gözler önüne sermektedir. ANAP'ı cumhuriyet tarihinde mülki idare sayısının artırılması bağlamında zirveye çıkaran dönemler, iktidarının birinci döneminin (1983-1987) son bir yılı ile iktidarının ikinci döneminde meşruiyet sorunları yaşadığı problemlili dört yıldır. Bu dönemde ANAP, Anadolu insanının yerel mekânında bir mülki idare biriminin kurulmasını hem yerel kalkınma açısından faydalı hem de ahali açısından prestij ve onur vesilesi olarak görmesini dikkate alarak popülist politikalara tevessül etmiştir.

Elbette mülki idare birimlerinin sayısının artırılması, gerçekten kamu hizmetlerinin gerekleri ya da coğrafi ve ekonomik koşullar bağlamında gerçekleştirildiğinde rasyonel politikalar olarak değerlendirilir. Diğer bir deyişle, il ve ilçe kurma, her koşulda popülizmle ilişkilendirilecek bir konu değildir. Ancak diğer dönemlerle karşılaştırıldığında genel ortalamadan belirgin bir sapma görülen dönemlerde, genellikle söz konusu politikaların popülizm barındırdığına tanıklık edilmiştir. ANAP dönemi özelinde bu gözlemi destekleyecek dört unsur bulunmaktadır. İlki, ANAP dönemindeki il ve ilçe kurma sayı ve ortalamalarının kendinden önceki ve sonraki dönemlere nazaran belirgin bir şekilde yüksek olmasıdır. Örneğin, yıl başına düşen ilçe kurma ortalaması 31,88'dir. Bunların yalnızca dört yılda yapıldığı düşünülürse bu ortalama daha da artmaktadır. Daha açık bir deyişle, dört yılda 250'nin üstünde ilçe kurmak, yalnızca kamu hizmetlerinin gerekleriyle açıklanamayacak derecede irrasyonel bir durumdur. İkincisi, mülki idare düzenlemelerinin 1987'deki siyasi yasakların sona erdirilmesine ilişkin referandum ve milletvekili genel seçiminin hemen öncesinde başlaması ve ANAP gerileyişinin ve seçim kayıplarının arttığı bir dönemde doludizgin devam etmesidir. Bu açıdan gerek 1988 referandumu ve 1989 yerel seçimleri gerekse iktidarı kaybettiği 1991 seçimleri; söz konusu politikalarda ANAP için temel motivasyon kaynağı olmuştur. Üçüncüsü, kanun tekliflerinden sonra komisyon süreçlerinin mülki idare borsasına dönüşmesi, teklif ile nihai metinler arasında çok büyük farkların olması ve de sunulan gerekçelerin tutarsızlığı ve standartsızlığıdır. İlçelerin bazısında ekonomik gelişme temel faktör olarak sunulurken, bazısında ekonomik olarak gelişmemesi ilçe olmamasına bağlanmıştır. Ayrıca küçük yerleşimler için turizm ve sanayi potansiyeli ve kozmopolitlik gibi gerekçelere başvurulmuştur. Son olarak, ANAP döneminde kurulan ilçelerin güncel demografik ve sosyoekonomik göstergeleri de düzenlemelerin popülist bir stratejinin ürünü olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

## Kaynakça

- Ahmad, F. (2014). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. (Y. Alogan, Çev.). İstanbul: Kaynak.
- Artaraz, K. (2005). Populism. R. P. Carlisle (Ed.), *Encyclopedia of Politics the Left and the Right [Vol. 1: The Left]* içinde (ss. 349-351). London: Sage.
- Aşık, S. (2018). *Türkiye'de Demokrasinin Yeniden İnşası Sürecinde Anavatan Partisi (1983-1991)*. [Yayımlanmamış Doktora tezi]. Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Aydın, S. ve Taşkın, Y. (2017). *1960'tan Günümüze Türkiye Tarihi*. İstanbul: İletişim.
- Ayman Güler, B. (2007). Otuzlu Yıllarda Yönetim, B. Ayman Güler (Ed.), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939* içinde (ss. 1-20). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Baykan T. S. (2017). Halkçılık ve popülizm: Türkiye vakası ve bir kavramın kullanımları. *Mülkiye Dergisi*, 41(1), 157-194.
- Bhatta, G. (2006). *International Dictionary of Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Bora, T. ve Erdoğan, N. (2009). Biz Anadolu'nun Bağrı Yanık Çocukları: Muhafazakâr Popülizm. A. Çiğdem (Ed.), *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce [Cilt 5: Muhafazakârlık]* içinde (ss. 632-644). İstanbul: İletişim.
- Brito, M. (2007). Populism. G. Ritzer (Ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Sociology* içinde (ss. 3537-3539). Oxford: Blackwell.



- Carlisle R. P. (Ed.) (2005). *Encyclopedia of Politics the Left and the Right [Vol. 2: The Right]*. London: Sage.
- Cemal, H. (2013). *Özal Hikayesi*. İstanbul: Everest.
- Çarkoğlu, A., Elçi, E., Erol, F. ve Paksoy, C. (2022). Popülizm teorileri ışığında Türkiye’de popülizmin tarihsel gelişimi: Siyasi partiler üzerine bir inceleme. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(1), 323-348. Doi: doi.org/10.18037/ausbd.1095197
- Çavdar, T. (2013). *Türkiye’nin Demokrasi Tarihi: 1950’den Günümüze*. Ankara: İmge.
- Çelik, Z. (2008). *Empire, Architecture, and the City: French-Ottoman Encounters, 1830–1914*. London: University of Washington Press.
- Çetin, H. (2016). *Türk Siyasal Hayatında Krizler, Kahramanlar ve Hainler [Cilt 6: 12 Eylül rejimi ve Özal dönemi (1980-1993)]*. Ankara: Orion.
- Çolak, Ç. (2023). Mülki İdarenin Geleceği. H. E. Zeren ve E. B. Sevinç Çubuk (Eds.), *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geleceği* içinde (ss. 1-19). Ankara: Nobel.
- Çolak, Ç. ve Çolak, D. (2023). Türkiye Cumhuriyeti mülki idare tarihinde ilçeye dönüştürülen iller. *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 19(37), 1-35.
- Çolak, Ç., Sağlam, H. ve Topal, A. (2017). ‘Bütünşehir’ modelinin 2014 büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerine etkileri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 26(2), 1-47.
- Doğanay, G. ve Çolak, Ç. (2023). Popülist politika perspektifinden Demokrat Parti dönemindeki mülki idare düzenlemeleri. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, (44), 393-428. Doi: doi.org/10.26650/YTA2023.129.7753
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul: Alfa.
- Findley, C. V. (2014). *Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik (1789-2007)*. (G. Ayas, Çev.). İstanbul: Timaş.
- Gürsoy, E. Z. (2008). Cumhuriyet döneminde yeni il ve ilçe kurulmasındaki yaklaşımlar. *Türk İdare Dergisi*, (458), 81-94.
- Heper, M. ve Keyman, E. F. (1998). Double-faced state: Political patronage and the consolidation of democracy in Turkey. *Middle Eastern Studies*, 34(4), 259-277. Doi: doi.org/10.1080/002.632.09808701251
- Hoffman, J. (2007). *A Glossary of Political Theory*. Edinburgh: Edinburgh University.
- Kalaycıoğlu, E. (2001). Turkish democracy: Patronage versus governance. *Turkish Studies*, 2(1), 54-70. Doi: doi.org/10.1080/14683.849.2001.11009173
- Kalaycıoğlu, E. (2016). 1960 Sonrası Türk Politik Hayatına Bir Bakış: Demokrasi Neo-Patrimonyalizm ve İstikrar. E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Eds.), *Türk Siyasal Hayatı: Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde (ss. 515-543). Bursa: Sentez.
- Karpat, K. H. (2013). *Kısa Türkiye Tarihi (1800-2012)*. İstanbul: Timaş.
- Kartal, N. (2010). *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme*. [Yayımlanmamış Doktora tezi]. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Keyder, Ç. (2011). *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim.
- Moffit, B. (2016). *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation*. Stanford: Stanford University.
- Orhan, S. (2019). Popülizm, liberal demokrasi ve faşizm denklemi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 68(4), 753-840. Doi: doi.org/10.33629/auhfd.721387
- Ostiguy, P. (2017). Populism: A Socio-Cultural Approach. C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. O. Espejo ve P. Ostiguy (Eds.), *The Oxford Handbook of Populism* içinde (ss. 73-98). Oxford: Oxford University.
- Öğün S. S. (1995). *Modernleşme, Milliyetçilik ve Türkiye*. İstanbul: Bağlam.

- Robertson, D. (2004). *The Routledge Dictionary of Politics*. London: Routledge.
- Scruton, R. (2007). *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought*. London: Palgrave Macmillan.
- Sunar, İ. (1990). Populism and patronage: The Demokrat Party and its legacy in Turkey. *II Politico*, 55(4), 745-757.
- Şener, B. ve Çolak, Ç. (2015). Türkiye'de Yeni Sağ'ın kamu yönetimi anlayışı: Turgut Özal ve ANAP. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(18), 397-417. Doi: doi.org/ 10.16992/ASOS.845
- T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü (1991), *1990 Genel Nüfus Sayımı İdari Bölünüş (Özet Tabloları)*, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Yayın No: 1458, Ankara.
- T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2022). *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2022)*, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü Yayını, Sayı: 35, Araştırma Raporu Sayısı: 8, Ankara.
- Taşkın, Y. (2020). Populism in Turkey: Historical and Contemporary Patterns. G. M. Tezcür (Ed.), *The Oxford Handbook of Turkish Politics* içinde (ss. 275-294). Oxford: Oxford University.
- Türk, H. B. (2014). *Muktedir: Türk Sağ Geleneği ve Recep Tayyip Erdoğan*, İstanbul: İletişim.
- Türkan, O. (2021). Türkiye'de ilçe büyüklüğünün TBA ve AHP yöntemiyle yeniden değerlendirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 54(4), 91-137.
- Türkiye İstatistik Kurumu (2021). *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları 2020*, Sayı: 37210, Tarih: 04.02. 2021, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuculari-2020-37210> (Erişim Tarihi: 26.06.2023).
- Weyland, K. (2001). Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics. *Comparative Politics*, 34(1), 1-22. Doi: doi.org/10.2307/422412
- Yayla, A. (2005). Özal, Özal reformları ve Liberalizm. M. Yılmaz (Ed.), *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce [Cilt 7: Liberalizm]* içinde (ss. 584-588), İstanbul: İletişim.
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984). *Resmî Gazete*, Tarih: 09.07.1984, Sayı: 18453.
- 3306 Sayılı Adana ilinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1986). *Resmî Gazete*, Tarih: 19.06.1986, Sayı: 19139.
- 3391 Sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1987). *Resmî Gazete*, Tarih: 27.06.1987, Sayı: 19500.
- 3392 Sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1987). *Resmî Gazete*, Tarih: 04.07.1987, Sayı: 19507.
- 3398 Sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1987). *Resmî Gazete*, Tarih: 27.06.1987, Sayı: 19500.
- 3399 Sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1987). *Resmî Gazete*, Tarih: 27.06.1987, Sayı: 19500.
- 3508 Sayılı Kayseri İli Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1988). *Resmî Gazete* Tarih: 14.12.1988, Sayı: 20019.
- 3578 Sayılı 4 İl ve 5 İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1989). *Resmî Gazete*, Tarih: 21.06.1989, Sayı: 20202.
- 3644 Sayılı 130 İlçe Kurulması Hakkında Kanun (1990). *Resmî Gazete*, Tarih: 20.05.1990, Sayı: 20523.
- 3647 Sayılı İki İl ile Beş İlçe Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (1990). *Resmî Gazete*, Tarih: 18.05.1990, Sayı: 20522.
- 3760 Sayılı Bartın İlinin Kurulması Hakkında Kanun (1991). *Resmî Gazete*, Tarih: 07.09.1991, Sayı: 20984.
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu (1949). *Resmî Gazete*, Tarih: 18.06.1949, Sayı: 7236.



- 26 İlçe Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı ile Balıkesir Milletvekili Necat Tunçşiper'in Balıkesir İlinde Gömeç Adı ile Bir İlçe Kurulması Hakkında Kanun Teklifi ve İçişleri ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/550, 2/157), *T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü*, Tarih: 13.03.1989, Sayı: 07/101-2246/0195.
- 64 İlçe Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı, Zonguldak Milletvekili Cahit Karakaş'ın Zonguldak İline Bağlı Karabük İlçesinin Yenice Bucağında Yenice Adı ile Bir İlçe Kurulması Hakkındaki Kanun Teklifi ile İzmir Milletvekili Işlay Saygın'ın İzmir İli Merkez İlçeye Bağlı Buca Nahiyesinde Buca Adıyla Bir İlçe Kurulması Hakkında Kanun Teklifi ve İçişleri; Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/855, 2/34, 2/116), *T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü*, Tarih: 20.05.1987, Sayı: 18/101-2101/04203.

# Traces of Populism in Civil Administrative Arrangements: The Case of Motherland Party

Çağrı ÇOLAK<sup>ID</sup>

Political parties and actors for the purpose of gaining or maintaining political power in history; it is attested that it referred to a populist style of politics in many different areas from agriculture to trade, from economics to social policy. The term populism, which originally expressed the division of society into two basic fronts such as “the people” and the “elite class” and the reflection of the will of the people in politics as opposed to that of the elites, over time became a label for a competitive style of politics designed to win popular support by catering to all kinds of rational or irrational demands of ordinary people. Moreover, in the last century, populism has taken its place in political science literature as a pejorative term used to describe the behaviour of politicians who appeal to the feelings of the people and win them over to their side, even on sensitive issues in which they lack interest and knowledge.

The ambition to be in power, the rush to get elected, and the race for votes drove the ruling and opposition parties to make inefficient and unnecessary political promises in public administration, as in many other areas, and these promises were often implemented. The impact of populist political style on the field of public administration in Türkiye is clearly felt in the arbitrary and inconsistent growth of civil and local administrative units. From this point of view, the aim of this study is to examine the relationship between the increase of civil administrative units and populist politics in Türkiye by looking at the civil administrative arrangements during the period of the Motherland Party (ANAP).

In the study, the literature analysis is preferred to obtain information about the conceptual framework of populism, and the methods of document analysis to obtain data about the civil administrative arrangements in the ANAP period. Since most of the newly established provinces and sub-provinces in the history of the republic were established during the ANAP period, the object of research is the period in which the ANAP alone was in power for eight years between 1983 and 1991. The Turgut Özal (45<sup>th</sup> and 46<sup>th</sup>), Yıldırım Akbulut (47<sup>th</sup>) and Mesut Yılmaz (48<sup>th</sup>) governments that held office during the ANAP's eight years of sole rule. After the proclamation of the Republic, 7 of the 26 newly created provinces and 255 of the 640 sub-provinces were established during these governments. In other words, 27% of the provinces and 40% of the sub-provinces created after 1923 received the status of province or sub-province during this period.

---

\* Trabzon Üniversitesi, Trabzon, Türkiye, E-Posta: cagricolak@trabzon.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5806-9084.

Furthermore, if we look at the annual averages for the creation of provinces and sub-provinces, we find that the ANAP period reached its peak. During this period, the average number of provinces established per year was “0.88”; the average number of sub-provinces was calculated as “31.88”.

Given the abundance and richness of the period in terms of civil administrative arrangements, the question arises whether the populist politics in the background of these policies were decisive for civil administration. In the first part of this study, built within the framework of the above purpose, method and data, populism, populist politics and competitive populism are discussed in a conceptual framework. In the second part, the foundations of populist politics in Türkiye and then specifically the populism of ANAP is mentioned. In the last part, the legal arrangements (Laws 3306, 3391, 3392, 3398, 3399, 3508, 3578, 3644, 3647, and 3760) that mediated the increase in the number of civil administrations during the ANAP period are included; within this framework, the legislative texts, the parliamentary commission reports, and the justifications in the legislative proposals are examined. Moreover, in the relevant part, the demographic and socioeconomic indicators of 255 sub-provinces established in the ANAP period are referenced; in this way, the rationality and realism of the reasons that were effective for the establishment are revealed. In other words, the arguments for the relationship between the increase in civil administrative units and populist politics are examined.

Of course, increasing the number of civil administrative units is considered a rational policy if it is actually carried out in relation to the needs of public services or geographical and economic conditions. In other words, the creation of provinces and sub-provinces cannot be associated with populism in all circumstances. However, in the periods where there was a significant deviation from the general average compared to other periods, the policies in question were generally found to contain populism. There are four elements that support this observation specifically for the ANAP period. First, the number and average of provinces and sub-provinces established were significantly higher in the ANAP period than in previous and subsequent periods. The creation of more than 250 sub-provinces in four years is an irrational situation that cannot be explained by public service requirements alone. Secondly, the civil administrative arrangements began just before the 1987 referendum on the abolition of political bans and the general parliamentary elections, and continued in full force at a time when the ANAP’s decline and electoral losses were mounting. In this respect, both the 1988 referendum and the 1989 local elections, as well as the 1991 elections in which he lost power, were the main motivation for the ANAP. Thirdly, the commission processes turn into a civil administrative market after the legislative proposals, there are great differences between the proposal and the final texts, and the inconsistency and non-standardisation of the justifications presented. While in some sub-provinces economic development is presented as the main factor, in other sub-provinces the lack of economic development is attributed to the fact that they are not sub-provinces. In addition, reasons such as tourism and industrial potential and cosmopolitanism were cited for small settlements. Finally, the current demographic and socio-economic indicators of the sub-provinces established during the ANAP period clearly show that the arrangements are the result of a populist strategy.

## 2024 Seçimlerine Giderken Rus Siyasal Sistemi ve Parti Sistemine Putin Etkisi

### Putin's Effect on the Russian Political System and Party System Going to the 2024 Elections

Yalçın AKDOĞAN\* 

#### Özet

Ülkelerin siyasal sistemleri, hükümet biçimleri ve yönetim yapıları farklı parti sistemleri ortaya çıkarmakta, parti sistemleri ile seçim sistemleri ve siyasal rejimler arasında ciddi bir etkileşim gözlemlenmektedir. Devletlerin özgürlükçü, çoğulcu, katılımcı bir siyasal rejime sahip olması veya otoriter, totaliter, baskıcı, çoğunlukçu bir siyasal sistemle yönetilmesi parti sisteminin doğasını belirleyebildiği gibi, partilerin liderlerin hâkimiyetine girmeleri de tek adam partilerine sebep olabilmektedir. Tek parti sistemleri ve tek adam partilerinden sonra siyasal sistemlerin tek adamın kontrolüne girmesi ise tek adam rejimlerine yol açabilmektedir. Mutlak monarşi ile anılan Çarlık dönemi ve tek parti diktatörlüğü olarak görülen Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği döneminin ardından kurulan Rusya Federasyonu'nun ne tür parti sistemine veya siyasal sisteme sahip olduğu tartışılan bir konu olmaya devam etmektedir. Başkanlık, yarı başkanlık veya güçlü başkanlık şekillerinde yorumlanan Rus siyasal sisteminin Vladimir Putin'in Başkanlığı döneminde otoriter bir güçlü başkanlık sistemine dönüştüğü vurgulanmaktadır. Rusya'da muhalefetin varlığı, siyasal sistem içindeki konumu ve seçim süreçlerine katılımı Rus siyasi rejiminin karakterini ve siyasal rejim üzerindeki lider etkisini ortaya koyan bir gösterge olarak ele alınabilir. Bu çalışmada dört kez başkan seçilen ve dünyanın en etkili liderleri arasında gösterilen Putin'in siyasal sistemi, seçim sistemini ve parti sistemini dönüştüren etkileri ele alınmakta; 2024 seçimlerinde de aday olan Putin'in güçlü bir tek adam sistemi doğurduğu iddiası değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Putin, Tek Adam Rejimi, Rus Siyasal Sistemi, 2024 Seçimleri.

#### Abstract

The political systems, forms of government and management structures of countries reveal different party systems, and there is a serious interaction between party systems, electoral systems and political regimes. Just as countries have a libertarian, pluralistic, participatory political regime or are governed by an authoritarian, totalitarian, repressive, majoritarian political system can determine the nature of the party system, the dominance of parties by leaders can lead to one-man parties, and the control of political systems by one man can lead to one-man regimes. What kind of party system or political system the Russian Federation, which was established after the Tsarist era, referred to as an absolute monarchy, and the USSR, which was seen as a one-party dictatorship, has, remains a matter of debate. It

\* Istanbul Aydın University, Istanbul, Turkey. Email: [yalcinakdogan@aydin.edu.tr](mailto:yalcinakdogan@aydin.edu.tr). OI: 0009-0001-8363-6201

is emphasized that the Russian political system, interpreted in presidential, semi-presidential or strong presidential schemes, turned into an authoritarian strong presidential system during the presidency of Vladimir Putin. The existence of the opposition in Russia, its position within the political system and its participation in election processes can be considered as an indicator that reveals the character of the Russian political regime and the influence of the leader on the political regime. In this study, the effects of Putin, who has been elected president four times and is among the most influential leaders in the world, transforming the political system, the electoral system and the party system are discussed; the claim that Putin, who is also a candidate in the 2024 elections, has given birth to a strong one-man system is evaluated.

**Keywords:** Putin, One-man Regime, Russian Political System, 2024 Election.

## 1. Siyasal Sistemler

Devlet ve hükümet biçimlerinin organizasyon ve yönetim yapısı siyasal sistemi oluştururken, yönetimin kim tarafından nasıl hayata geçirildiği siyasi rejimi, siyasal sistemin işleyişine yönelik toplumsal kabul gören adet, teamül ve davranış biçimleri ise siyasal kültürü meydana getirmektedir.

Siyasal sistem, karar alma sürecinde siyasal yapılar arasında karşılıklı etkileşimle ve hatta bağımlılıkla sağlanan bir bütündür (Kalaycıoğlu, 2018, s. 16) ve yönetim biçimi, yönetim rejimi, hükümet biçimi gibi yapısal, işlevsel, teorik önceliklerle şekillendirilmektedir. Siyasal ideolojiler, dünya görüşleri ahlaki öğretiler veya din ve mezhepler siyasal sistem, rejim, kültür gibi olgular üzerinde etkide bulunmaktadır.

Smith, siyasal sistemi siyasi talep ve beklentileri kanunlar, kararlar, tüzükler gibi düzenlemeler üzerinden yasal ve fiziki güç uygulama yetkisiyle hayata geçirmeye çalışan siyasi kurumlar ve toplumsal ilişkiler ağı olarak görmektedir (Smith, 1996, s. 172). Siyasi sistem daha geniş olan sosyal sistemin bir alt sistemi olarak karmaşık bir bütünün içindeki, karşılıklı ilişkilerin bulunduğu siyasi toplumun bu karşılıklı ilişkilerindeki iktidar, zenginlik ve kaynak paylaşımını ifade etmektedir (Heywood, 2007, s. 32).

Siyasal rejim veya sistemler başkanlık, yarı başkanlık, parlamenter sistem, demokratik, otoriter veya totaliter rejim gibi farklı şekillerde tasnif edilebilmektedir.

Otoriter rejimler çoğunlukla kitlesel halk desteğine dayandığı savını güçlendirmek için kitlesel seferberlik oluşturacak yapılar olan siyasal partiler, dernekler ve kuruluşları öne çıkaran (Kalaycıoğlu, 2018, s. 23), ancak çoğulculuğu ve özgürlüğü yadsıyan rejimlerdir. Totaliter rejimler ise bir resmî ideoloji veya lider kültü etrafında toplumun tamamen denetim ve kontrol altına alındığı, baskı, zorlama ve tahakkümün yönetim biçimi haline dönüştüğü rejimlerdir.

Yönetenlerin otoritesini yönetilenlerin özgürlüğü yararına sınırlayan liberal eğilim ile yönetenlerin otoritesini yönetilenlerin zararına güçlendiren otoriter eğilim (Duverger, 1986, s. 11) arasındaki ilişki biçiminden monokratik, direktuar ve düalist rejimlerin ortaya çıktığı düşünülmektedir.

Tek kişinin siyasi hâkimiyetinde olan ve otoritenin kral, başkan, çar gibi tek kişinin yönetiminde olduğu yönetimlere monokratik rejimler denilmektedir (Duverger, 1986, s. 30).

Duverger'in 'bir'in, 'bir kaç'ın ve 'herkes'in hükümeti ayrımı (1974, s. 80) dediği siyasi otoritenin bir kişi, bir grup veya tüm halk tarafından kullanıldığı yönetim biçimleri Antik Yunan'dan 19. Yüzyıla kadar monarşi, oligarşi ve demokrasi sınıflandırması üzerine dayanmıştır. Montesquieu ise önce hükümetleri despotik, cumhuriyetçi ve monarşik diye ayırmış, sonra cumhuriyetçi formu aristokratik ve demokratik diye bölmüştür (Duverger, 1974, s. 81). Avrupa monarşileri geçtikleri aşamalar olarak kesin monarşi, sınırlı monarşi ve parlamenter monarşi olarak adlandırılmaktadır. Bugün ise üniter/tekçi ve otoriter rejimler ile çoğulcu ve demokratik rejimlerden bahsedilmektedir (Duverger, 1974, s. 83).

Yönetilenlerin yani halkın ve toplumsal grupların iktidar ve yönetim süreçlerine doğrudan veya temsilcileri üzerinden katılabilmesi/müdahale edebilmesi ve hesap sorabilmesi, yönetenlerin ise halka ve hukuk sistemine karşı sorumluluklarını yerine getirip getirmediği hususu rejimin işleyişini, yani otoriter mi özgürlükçü mü olduğunu belirlemektedir.

Kalaycıoğlu, demokratik-otoriter-totaliter rejimleri yöneten-yönetilen ilişkisine göre şöyle tanımlamaktadır:

“Yönetilenlerin yöneticilerin seçiminde etkili olabildiği, yönetenlerin kendilerini seçenlere periyodik olarak hesap verdiği, her siyasal karar alma pozisyonu için birden fazla ve değişik siyasal görüş, fikir veya çıkarları temsil eden adayların özgür ve hakça yarıştığı bir ortam söz konusuysa bu rejime demokrasi; fikir, örgütlenme, haber alma ve muhalefet özgürlüğü kısıtlı olduğu veya bulunmadığı, yönetenlerin siyasal yetkileri belirlemelerinin söz konusu olmadığı rejimlere otoriter rejimler; toplumdaki her yapının, kurumun hükümet ve ajanları tarafından denetim altında tutulduğu, özgürlüklerin hiç olmadığı ve hatta rejim için tehdit olarak kabul edildiği rejimlere totaliter rejimler adı verilmektedir” (2018, s. 17).

Demokratik rejimler 20. yüzyılda parlamenter rejim (İngiltere), başkanlık rejimi (ABD) ve meclis hükümeti rejimi (Fransa'da iki kurucu meclis dönemi) şeklinde (Duverger, 1986, s. 67) üç model üzerinden ele alınmıştır. Gelişmemiş ülkelerde ise geleneksel oligarşilerde hanedanlar, modernleşen oligarşilerde ordu, vesayetçi demokrasilerde bürokratik elitler ön plana çıkmaktadır (Smith, 1996, s. 174).

Arjantinli siyaset bilimci Guillermo O'Donnell üçüncü dünya ülkelerindeki siyasal sistemlerle ilgili bürokratik otoriter devletler tanımlaması yapmaktadır. O'Donnell, post kolonyal devlet modelini rejimler, koalisyonlar ve politikalar üzerinden incelemiştir. Bu incelemede rejimler hak ve özgürlükler, siyasi rekabet, örgütlülük hali üzerinde uzlaşan hâkim siyasi grupların bir araya gelişleri üzerinden; politikalar ise kaynakların farklı gruplara dağıtım süreçleri açısından ele alınmıştır. Sosyo-ekonomik modernleşmenin anahtar kavramları ise sanayileşmenin seviyesi,

düşük sınıflar arasında siyasi katılımın seviyesi ve özel/kamu sektöründe teknokratik mesleklerin gelişimi olarak tanımlanmıştır (Smith, 1996, s. 193).

Yönetimin şekliyle ilgili önemli bir husus yönetenlerin yetkilerinin sınırlandırılması konusudur. Yöneten bir kişi, bir grup veya tüm halk olsun yönetim yetkisini kullanan kişi veya organların nasıl bir işbölümüyle hareket edeceği 'kuvvetler ayrılığı' olgusunu gündeme getirmektedir. Yönetenlerin yetkisini sınırlandırmak genel anlamda üç yöntemle olmaktadır. Bunlar seçim, güçlerin bölünmesi ve yargısal denetimdir (Duverger, 1986, s. 55).

Daver'e göre de iktidarın göreceği işler genel kararların alınması (yasama), genel kararların uygulanması (yürütme), hukuki anlaşmazlıkların çözümü (yargı) olmak üzere üç türdür (Daver, 1993, s. 190). Bu mantığa göre yasama kuralları koyan, yürütme kararları alıp uygulayan, yargı denetleyen durumundadır ve her üç organ da halktan ve anayasa/yasalardan aldığı yetkiyle hareket etmektedir.

Kuvvetler ayrılığının sert veya yumuşak olmasına göre sistemler başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem olarak üç kategoride ele alınmaktadır. Özbudun'a göre temel olarak yasama ve yürütme erkinin birbirleriyle olan ilişkisine dayanan hükümet sistemlerinin tasnifi, yasama ve yürütmenin aynı organ elinde toplanmasıyla kuvvetler birliği sistemi şeklinde meydana gelirken, ayrı organlar elinde toplanması durumunda ise kuvvetler ayrılığı sistemi şeklinde uygulama alanı bulmaktadır. Kuvvetler birliği sistemleri kuvvetlerin toplandığı organa göre mutlak monarşi, diktatörlük veya meclis hükümeti şeklinde ortaya çıkmakta; kuvvetler ayrılığı sistemleri ise yasama ve yürütme kuvvetlerinin sert veya yumuşak bir şekilde ayrılışına göre başkanlık, yarı başkanlık veya parlamenter sistem olarak üç başlık altında incelenmektedir (Kalaycıoğlu, 2018, s. 19). Hükümet kuvvetlerinin birbirinden bağımsız biçimde halk tarafından seçildiği, eşit güçle birbirlerini dengelediği ve denetlediği, onların uzlaşması durumunda yönetimin sağlandığı, uzlaşmadıkları durumda da yönetimin mümkün olmadığı bir demokrasi uygulaması Amerika Birleşik Devletleri ve diğer ülkelerde başkanlık rejimi olarak adlandırılmaktadır (Kalaycıoğlu, 2018, s. 22).

Siyasi rejimler ile siyasi katılım arasında, siyasal sistemler ile seçim sistemleri arasında kuvvetli bir ilişki bulunmaktadır. Siyasal sistemler, parti sistemleri ve seçim sistemleri birbirini dönüştüren bir etkileşim içindedir. Özgürlükçü sistemlerde iki veya çok partili yapılar ve bunu besleyen seçim sistemleri bulunurken; otoriter sistemlerde tek parti veya etkisiz çok parti bulunmakta, seçim sistemi ise tek parti adayını öne çıkaracak şekilde modellenmektedir. Bu yüzden sistemler çoğulculuk veya çoğunlukçuluk açısından farklılaşmaktadır. Siyasi partiler ideolojiler, liderler ve siyasi katılım fırsatları açısından rejimlere meşruiyet kazandırırken yarışmacı parti sistemlerinde hükümetlerin meşruiyetleri daha güçlü olabilmektedir (Smith, 1996, s. 199).

Demokratik rejimler parlamenter veya başkanlık sistemi gibi ayrılabilirdiği gibi çoğunlukçu ve çoğulcu tarzlarıyla da ayrılabilir. Britanya'da uygulanan Westminster tipi çoğunluk rejiminde hükümet kuvvetleri arasında yasama organının yürütme ve yargıya ve diğer her tür devlet kurumuna üstün tutulması söz konusudur. İsviçre başta olmak üzere, Hollanda, Belçika



gibi Avrupa ve Lübnan gibi Asya ülkelerinde ise parlamenter rejim uygulamaları çoğulculuk esasına göre yaygınlık kazanmıştır. Britanya ve ABD’de olduğu gibi çoğunluk, tek bir Meclis sandalyesi için yarışan adaylardan en çok oyu alanın seçilmesi esası yerine, çoğulculuk esasına göre düzenlenen seçimlerde nispi temsil ilkesine göre seçmenlerin oyları meclis sandalyelerine dönüştürülmektedir (Kalaycıoğlu, 2018, s. 20). Çoğunlukçu ve çoğulcu sistemlerin işleyişleri ülkedeki parti sistemiyle de doğrudan ilişkilidir.

## 2. Parti Sistemleri

Modern demokratik sistemlerin ruhunu milli irade, yani halkın iradesi oluştururken bunun sisteme yansması ise temsil ve katılımı ilişkilidir. Bu noktada demokratik rejimlerin en temel kurumlarından birisi siyasi partilerin varlığıdır. Demokrasiyi var eden kurumların başında halkın iradesini yönetime yansıtan, siyasi rekabet ve yarışa katılma ve çoğulculuğa olanak sağlayan siyasi partiler gelmektedir. G. Burdeau’ya göre “günümüzde halk iradesinin en etkili organları anayasanın öngördüğü kurumlardan çok siyasi partilerdir” (Sarıbay, 1994, s. 114).

Partilerin menfaatlerin ifade edilmesi ve birleştirilmesi, siyasi devşirme, siyasal toplumsallaştırma gibi işlevlere sahip olduğu vurgulanmaktadır (Dursun, 2014, s. 265). Smith’e göre partiler siyasi çıkar, siyasi kariyer ve siyasi devşirme fırsatı sağlamaktadırlar. Aşağıdan yukarıya doğru sosyal mobilizasyon üzerinden siyasi devşirmenin ve kariyer sağlamanın yolunu açan partiler kalıcı iktidarlar için güçlü siyasi çıkar koalisyonu oluşturmaya zemin hazırlamaktadır (Smith, 1996, s. 199). Heywood’a göre de benzer şekilde partiler temsil, seçkinler sınıfı oluşturma ve yetiştirme, hedef belirleme, menfaatleri ortaya koyma, sosyalleşme ve sosyal hareketlilik, hükümetin organizasyonu gibi işlevler sergilemektedir (Heywood, 2007, s. 361). Ayrıca S. Sayarı’nın parti patronajı dediği, siyasal partilerin yandaşlarının desteğini harekete geçirmek üzere, onlara belirli yardımlar ve çeşitli aracı hizmetler sağlamaya yönelik girişimlerde (Sarıbay, 1994, s. 136) bulunmaları da farklı bir işlev olarak vurgulanabilmektedir.

Ülkelerin siyasal sistemleri, hükümet biçimleri ve yönetim yapıları farklı parti sistemleri ortaya çıkarmıştır. Siyasi partilerle ilgili en temel sınıflandırmaları yapan Duverger bir ülkedeki parti sayısı ve yönetim yapısı üzerinden tek parti rejimleri, çok parti rejimleri ve iki partili rejimler (Duverger, 1986, s. 41) şeklinde bir ayrıma gitmiş, tek parti sistemi olarak SSCB’yi, iki partili sistem olarak İngiltere ve ABD’yi, çok partili sistemler olarak da Fransa, İtalya, Belçika gibi Avrupa ülkelerini örnek vermiştir (Duverger, 1986, s. 67). Tek parti sistemi tek partinin olduğu tipik diktatörlük sistemi olarak görülürken, Anglo Amerikan modeli iki partili sistem, çok partinin yarıştığı Kıta Avrupa’sı modeli ise çok partili sistem olarak tanımlanmaktadır (Daver, 1993, s. 233).

Duverger çok partili sistemleri ABD’nin esnek iki partili sistemi, İngiltere’nin rijit iki parti sistemi, İskandinav ülkelerinin disiplinli çok parti sistemi ve Fransa’nın anarşik çok parti sistemi olarak nitelemektedir (Duverger, 1974, s. 77).

Dünyadaki ülkelerin üçte biri tek parti sistemlerine sahipken, bu siyasal yapılar genelde sağ ve sol akım politikaları desteklemek için liberal, otoriter veya diktatörlük hükümetleri şeklinde yapılanmaktadır (Blondel, 1973, s. 82).

Daver, bir liderin ilke ve amaçlarıyla şekillenen şahıs partileri, bir ideoloji etrafında örgütlenen doktrin partileri, ABD'deki gibi iktidara gelme amacı güden iktidar partileri, üye sayıları açısından kitle ve kadro partileri şeklinde bir parti tasnifi yapmaktadır (1993, s. 230-231). Ayrıca çekirdek ve kitle partileri, temsilci ve birleştirici partiler, anayasal ve devrimci partiler, sağ-kanat ve sol kanat partiler şeklinde ayrımlar da bulunmaktadır (Heywood, 2007, s. 358).

Duverger ayrıca partileri doğuşları açısından parlamentoda doğan partiler ve parlamento dışında doğan partiler şeklinde sınıflandırmaktadır (Sarıbay, 1994, s. 12). Özellikle parlamento içinde şekillenen parti yapısı kadro hareketlerine özgüken, parlamento dışında oluşan partiler daha ziyade toplumsal muhalefeti kitlesel hareketler etrafında örgütlemeye çalışan siyasal yapılar olmaktadır.

Ayrıca meclisteki siyasi elitler içinden partiler ortaya çıkabildiği gibi bürokratik elitler içinden de parti hareketleri doğabilmektedir, böylece devlet içinde doğan partilerden bahsetmek de mümkündür. Özellikle devletlerin kuruluş aşamasında ortaya çıkan, kurucu ve inşacı rol oynayan siyasi hareketler de devlet partisi görünümü kazanmıştır. Meşru/yasal, meşrulaştırıcı veya dayatılan partiler vurgusu yapan Blondel'e göre de yeni rejimin liderleri kendi iktidarlarını sürdürmek için siyasi parti kurmaktadır (1973, s. 86). Devlet veya rejim kurucu partiler devletle özdeşleşerek tek parti rejimlerini ayakta tutmaya çalışmakta ve bunu devleti ayakta tuttukları iddiasıyla dile getirmektedirler.

Partilerle ilgili diğer yaygın sınıflandırmalardan bir diğerini yapan Sartori'ye göre tek parti sistemi, hegemonyacı parti sistemi, hâkim parti sistemi, iki parti sistemi, sınırlı çoğulcu parti sistemi, aşırı çoğulcu parti sistemi, atomlaşmış parti sistemi bulunmaktadır. Ayrıca siyasal sistemler yarışmacı ve yarışmacı olmayan sistemler olarak ikiye ayrılmaktadır. Yarışmacı sistemler kutuplaşmış veya ılımlı çoğulculuk temelinde iki parti veya hâkim parti modellerini ortaya çıkarmıştır. Yarışmacı olmayan sistemler ise tek parti sistemi ve hegemonyacı parti sistemi tiplerini içerirken; totaliter tek parti, otoriter tek parti, pragmatik tek parti ve ideolojik hegemonyacı, pragmatik hegemonyacı parti modelleri üretmişlerdir (Sarıbay, 1994, s. 157).

Ülkelerin özgürlükçü, çoğulcu, katılımcı bir siyasal rejime sahip olması veya otoriter, totaliter, baskıcı, çoğunlukçu bir siyasal sistemle yönetilmesi parti sisteminin doğasını belirlemektedir. Belli bir resmî ideolojiyle ülkeyi yöneten iktidar biçimleri tek partiden başkasına izin vermezken, ideolojik dayatmalardan ziyade farklı motivasyonlarla ülkeyi yöneten otoriter iktidarlar yine tek parti üzerinden hareket edebilmektedirler. Hegemonyacı parti sisteminde birden fazla parti bulunabilirken partiler arasında gerçek bir rekabet, yarış ve iktidara gelme şansı yoktur. Örneğin Polonya'da olduğu gibi ideolojik hegemonyacı parti sisteminden veya Meksika'da olduğu gibi pragmatik hegemonyacı parti sisteminden bahsedilebilmektedir (Sarıbay, 1994, s. 161).

Coğrafi ve bölgesel duruma göre parti ayrımları da yapılmaktadır. Blondel coğrafi bölgelendirmeye göre partileri tasnife tutmaktadır. Blondel'in sınıflandırmasına göre her kıtada kültürel-sosyolojik yapıya göre veya ideolojik akımlara göre parti sistemleri çeşitlenmiştir. Elbette bu tasnif dönemsel, çoğunlukla 20. Yüzyıl kesitini ele almaktadır. Buna göre Kuzey Amerika ve Batı Avrupa'nın olduğu Atlantik bölgesinde liberal demokratik parti tipi vardır. İstisna olarak Fransa, İtalya ve Finlandiya'da Komünist Parti de vardır (Blondel, 1973, s. 88).

Komünist dünya, Doğu Avrupa, Kuzey Asya partilerin rekabetine izin vermeyen, küçük partilerin bazen Komünist parti bünyesinde var olduğu radikal otoriter tip yapılarıdır. Üçüncüsü dünyanın geri kalanı çok farklı parti tiplerinden oluşmaktadır. Latin Amerika'da liberal demokratik partiler bulunabilmekte; Şili, Kosta Rika veya Uruguay'da veya geleneksel muhafazakâr partiler olabilmektedir. Brezilya veya Kolombiya'da popülist partiler, Paraguay'da sağ otoriter partiler, Güney veya Güney Asya'da Japonya'daki gibi liberal demokratik partiler bulunabilmektedir. Ortadoğu ve Afrika'da geleneksel olarak partisiz veya parti öncesi rejimleri hatırlatacak türden yapılar ortaya çıkarken, askeri veya monarşik rejimler görülebilmektedir. Afrika'da parti sistemi yeni meşruiyet kazanmakta olduğundan partiler zayıf kalmakta ve siyasi sistemi sürdürmek kesintili ve zor süreçlere dayanmaktadır (Blondel, 1973, s. 89).

İkinci dünya savaşından sonra eski sınıf mücadelesi yerine yeni orta sınıfın oluşumu ve toplumdaki sınıfsal yapının radikal değişimi parti sistemini de etkilemiştir. Hepsini yakala partileri böyle bir zeminde güç kazanmıştır (Smith, 1995, s. 55).

Parti sistemleriyle seçim sistemleri arasında karşılıklı etkileşim bulunmaktadır. Parti sistemleri seçim sistemlerini, seçim sistemleri parti sistemlerini etkilemekte; siyasi durum her iki yapının tesiri altında kalmaktadır. Nisbi temsil sistemleri az veya çok partili koalisyonlara, iki turlu seçim sistemleri ise az veya çok partili ittifaklara yol açmaktadır. Her iki sistemde de küçük partiler iktidarların veya ittifakların tamamlayıcısı olarak önemli rol oynamaktadırlar. Duverger seçim sisteminin partilerin sayısı, kuvvetleri, ittifakları ve temsili üzerinde etkileri olduğunu vurgulamakta; iki partili sistemin tek turlu çoğunluk sisteminin sonucu olduğunu, oysa nispi temsil ya da iki turlu oylamanın çok parti sistemine güç kazandırdığını belirtmektedir (1986, s. 43).

Dar bölge çoğunluk sistemi güçlü iki partiyi, iki turlu çoğunluk sistemi ise çok partili ittifak yapılarını öne çıkarmaktadır (Dursun, 2014: 270). Seçim bölgesinin dar veya daraltılmış olması partilerin çıkaracağı milletvekili sayısını etkilediği gibi başkanlık seçiminin tek veya iki turlu olarak yapılması ittifak yapısını etkilemektedir. Tek turlu basit çoğunluk sisteminde iktidar büyük partiler arasında el değiştirdiğinden iki partili sistemler oluşabilmekte; iki turlu çoğunluk sistemi ise ittifakların şekillendirdiği çok partili sistemler geliştirebilmektedir (Sarıbay, 1994, s. 154).

Siyasi parti sistemleri bağlamında yapılan bir tartışma da tek partili bir sistemde faaliyet yürüten partinin gerçek bir parti olarak sayılıp sayılamayacağıdır. Tek bir partinin toplumun tümünü ifade etmesini mümkün olmayacağı, parti kavramının farklı toplum kesimlerinin görüşlerini temsil eden grup, bölüm anlamından doğduğunu belirtenler, tek partinin olduğu bir

yerde gerçek anlamda siyasal partiden söz edilemeyeceğini savunmaktadır. Diğer görüşe göre ise tek parti de birden çok partinin olduğu yarışmacı parti sistemlerinde olduğu gibi toplum bireylerinin menfaatlerinin birleştirilmesi, bunların siyasal karar organlarına ulaştırılması, siyasal toplumsallaşmanın sağlanması, kamu politikalarının tespiti, uygulanması ve denetlenmesi gibi temel işlevler görmektedir ve halkın siyasal sisteme katılmasında rol oynamaktadır (Dursun, 2014, s. 254).

Gördükleri menfaatlerin birleştirilmesi, halkla yönetim arasında köprü olma, siyasal devşirme, siyasal toplumsallaşma gibi siyasal işlevler açısından tek parti ile rekabetçi partiler arasında benzerlik söz konusudur (Sarıbay, 1994, s. 116). Sarıbay'a göre bu benzerlik işlevsel açıdan söz konusudur. Farklı ideolojilerin özgür bir ortam içinde dile getirilip getirilmediği açısından bakıldığında çoğulcu sistemler için partinin ifade ettiği anlam ile tekçi sistemler için ifade ettiği anlam çok farklıdır. Tekçi sistemde parti siyasal toplumsallaşma işlevini tek olan hâkim ideolojisi esas alarak görmektedir (Sarıbay, 1994, s. 117). Bu yüzden genelde resmî ideolojiyi esas alan ve otoriter rejimin aracı haline gelen, başka partilere yasal olarak izin verilmediği için gerçek bir rekabet ve yarışma ile muhatap olmayan partiler günümüz demokrasisi açısından parti olup olmama yönünde eleştiriye uğramaktadır. Bununla birlikte yasal olarak farklı partilerin olduğu ama siyasi iktidarın dominasyonu yüzünden etkisiz kaldığı yapılar da benzer özellik taşımaktadır.

### **3. Rusya'da Siyasal Sistem-Tek Parti Hâkimiyeti**

Rusya, başkanlık sistemiyle idare edilen, kendi anayasaları ile yasama ve yürütme organlarına sahip 21 cumhuriyet, 9 eyalet (Kray), 46 bölge (Oblast), 2 federal statüye sahip şehir (Moskova ve St. Petersburg) ve 5 özerk bölgeden (Avtonomnaya Oblast/Avtonomnyy Okrug) oluşan, 83 idari birimli bir federasyondur (Kremlin, 2024; Dış İşleri Bakanlığı, 2023).

Çarlık dönemi Rusya'sı mutlak monarşi, SSCB dönemi totaliter yönetim olarak adlandırılırken Rusya Federasyonu kendine münhasır bir başkanlık, yarı başkanlık veya güçlü başkanlık olarak kabul edilmektedir. Çarlık ve SSCB dönemi hanedan hâkimiyeti ve proletarya diktatörlüğü açısından demokratik bir görünüm vermezken Rusya Federasyonu dönemi kendi içerisinde demokratik adımları olan ama çağdaşlarından geride kalan bir siyasi rejim örneği olarak ele alınmaktadır (Cavlak ve Doğan, 2019, s. 25). Komünist rejimin hüküm sürdüğü SSCB'de Yüksek Devlet Prezidiumu ve Bakanlar Kurulu yürütme görevini yerine getirirken, Polit Büro'nun şekillendirdiği Komünist Parti siyasetin ve devletin hâkim aktörü durumundaydı.

Duverger, SSCB örneğini tek bir adayın plebisit biçimindeki seçiminden ve devletin tüm propaganda araçlarıyla toplumu kontrol etmesinden dolayı demokrasiden uzak bir rejim olarak tasnif etmekle birlikte basındaki eleştiri mektupları ve seçilen tek adayın aslında sendikalar, kooperatifler, kültür dernekleri ve gençlik kuruluşları gibi yapıların önerdikleri adayların ön seçimiyle ortaya çıktıkları için bir çeşit demokrasi olduğunu vurgulamaktadır (1986, s. 122-123).

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla kurulan yeni cumhuriyetler görece demokratik rejimlere evrilirken Rusya Federasyonu 1993 Anayasasıyla siyasi rejimini belirlemiştir (Ağır, 2005, s. 27). Bir geçiş süreci yaşadığı ileri sürülebilecek olan bu yeni rejim güçlü liderlik ve güçlü lider otoritesi etrafında şekillenen kuvvetler ile anayasal, seçimli, görece çok partili bir sistemdir. Rusya'da Çarlık döneminden bu yana monarşik, totaliter ve otoriter eğilimlerin dönemsel olarak yönetimi şekillendirdiği bir yapıdan söz etmek mümkündür.

Rusya Federasyonu 450 üyeli alt meclis olan Duma ve her federe yapıdan gelen iki üyeyle oluşan Federal Konsey olmak üzere ikili Meclis yapısına sahiptir (Dış İşleri Bakanlığı, 2023). Rusya Federasyonu Devlet Başkanı 6 yıl süreliğine ve üst üste iki kez seçilebilmekte, anayasada belirlenen görev ve yetkilerle hareket etmekte, Başbakanı atamakta ve hükümete başkanlık yapmaktadır. Yürütmenin başı olan başkan yasama ve yargı organlarına göre daha üstün konumda olduğu gibi, sistemin de ana aktörü ve şekillendirici durumundadır (Ağır, 2015, s. 29-36).

Rusya'nın yönetim sistemi güçlü ve merkezi otoriteye sahip bir başkanlığa dayandığı için otoriter, çok partili görünümü ve bazı yasama-yürütme yetkilerinin federe birimlere bırakılması sebebiyle plüralist bir siyasi sistem olarak tanımlanabilmektedir (Ağır, 2015, s. 39). Muhalefetin ve diğer partilerin varlığı, Başkanlığın süreli olması ve seçimlere dayanması, anayasal yetki ve sınırların söz konusu olması, kontrol altında dahi olsa bir basın ve kamuoyundan söz edilebilmesi gibi özellikler Rusya'daki sistemi demokratik otoriterizm şeklinde bir görünüme sokmaktadır.

Sartori, yarı başkanlığın özelliklerini açıklarken başkanın yürütme yetkisini başkandan bağımsız ve parlamentoya karşı sorumlu olan bir hükümet ile paylaşması gerektiğini, yürütmedeki bu iki başlı özerkliğin korunmasının önemli olduğunu vurgulamaktadır (1997, s. 132). Sartori'nin kriterlerine göre Rusya Federasyonu yarı başkanlık değildir, çünkü Başkan'ın yürütme üzerinde mutlak bir kontrolü ve üstün konumu vardır. Rusya Federasyonu Hükümet Başkanı Anayasaya göre "federal kanunlara ve Rusya Federasyonu Devlet Başkanı'nın kararnamelerine uygun olarak, Rusya Federasyonu Hükümet faaliyetlerinin temel yönlerini belirlemekte ve çalışmasını organize etmektedir." Devletin iç ve dış politikasının ana belirleyicisi Devlet Başkanı'dır (Durkal ve Karahöyük, 2017, s. 69). Devlet Başkanları çok geniş olan kararname yetkileriyle 1996, 2001 ve 2003 yıllarında dört defa kararname ile anayasa değişikliği yapmışlardır (Durkal ve Karahöyük, 2017, s. 75). Başkanın sadece yürütme değil yasama üzerinde de bir nevi üstün güç durumunda olmasından dolayı Rusya sistemi yarı başkanlıktan ziyade güçlü başkanlık sistemi olarak sınıflandırılmaktadır.

#### 4. Putin Dönemi-Tek Adam Sisteminin Güç Kazanması

1991 yılında SSCB'nin dağılması ve Bağımsız Devletler Topluluğunun kurulması ile birlikte Gorbaçov dönemi kapanmış, Boris Yeltsin Rusya Federasyonu Devlet Başkanlığına gelmiştir. Yeltsin, 1996'daki şaibeli olduğu ileri sürülen seçimlerde Komünist Partisi adayına karşı üç puan farkla, yüzde 35 ile seçimleri kazanmış, ancak ardından yaşanan 1998 ekonomik krizi, yolsuzluk iddiaları, Çeçen direnişi ve sağlık sorunları gibi bazı sebeplerin zorlamasıyla istifa

etmek durumunda kalmıştır. SSCB'nin dağılmasıyla Moskova'nın kontrolünden çıkan bölgelerin uluslararası sisteme ayrı bir aktör olarak girmeleri Yeltsin döneminde kapsamlı bir dış politika izlenmemesiyle ilişkilendirilmektedir. RF, yeni dönemde Yakın Çevre Doktrini'ni ilan ederek BDT ülkelerini Moskova'nın yeni dış politika önceliği haline getirmiş ve Rusya'nın bölgede daha aktif bir rol alması gerekli görülmüştür. Ancak "Yakın Çevre" politikası ekonomik ve siyasi nedenlerden dolayı başarılı bir şekilde uygulanamamıştır (Sönmez, 2015, s. 290).

1999'da Başbakanlığa getirdiği eski istihbarat görevlisi Vladimir Putin ise Yeltsin'in istifasından sonra vekâlet görevini üstlenmiş ve böylece Rusya siyasetinde Putin dönemi başlamıştır. 1999-2000 ve 2008-2012 tarihleri arasında iki kez Başbakanlık yapan Putin, 2000, 2004, 2012 ve 2016 seçimlerinde Devlet Başkanlığı görevini üstlenmiştir.

Putin bağımsız aday olarak girdiği 2000 seçimlerini Komünist Partisi, Liberal Demokrat Parti ve Yabloko adaylarına karşı yüzde 52 oyla kazanırken; 2004 seçimlerini yüzde 72, 2012 seçimlerini yüzde 63, 2018 seçimlerini yüzde 76 oyla kazanmıştır. Putin 2012 seçimlerine Birleşik Rusya Partisi adayı, 2018 seçimlerine ise bağımsız aday olarak girmiştir. 7 Nisan 2024 seçimleri Putin'in devlet başkanlığına aday olduğu beşinci seçimdir. Putin, 18 Mart 2018'de yapılan devlet başkanlığı seçimini yüzde 76,69 oy alarak kazanırken partisi Birleşik Rusya yüzde 50 oy alarak Duma'daki sandalyelerin üçte ikisini kazanmış, Komünist Partisi ise yüzde 19'da kalmıştır (BBC, 2021).

2018 seçimleri katılımın yüzde 60'larda kalması açısından olduğu kadar seçimlere hile karıştırılması, siyasi yarışa yönelik baskı ve engellemelerde bulunulması gibi de iddialarla tartışılmıştır. Merkezi otoriteyi sağlamlaştırmak adına bütün güç unsurlarını ve baskı mekanizmalarını kendisine bağlayan bir liderin dördüncü defa seçim kazanmasının sebepleri Rus siyasal kültürünün kodlarıyla ilişkilendirilmektedir (Cavlak ve Doğan, 2019, s. 31).

26 Mart 2000 tarihinde yapılan devlet başkanlığı seçimlerine bir nevi Kremlin'in adayı olarak giren Putin, Yeltsin'in Başkanlık makamına ve Rusya'nın genel algısına kaybettirdiği imajı ve halk nezdindeki güvenilirliği yeniden kazandırma misyonuyla öne çıkarılmış, Yeltsin'in sadık yardımcısı olmasına rağmen yepyeni bir siyasi lider olarak seçimleri kazanması bir politik pazarlama başarısı olarak görülmüştür (İsayeva ve Günlü, 2019, s. 84).

Dört kez başkan, iki kez başbakan olan Putin'in Rusya siyasetine damga vuran bir aktöre dönüşmesinin nasıl bir siyasi anlam taşıdığı önemli bir konudur. Rus siyasi rejimi, parti sistemi, seçim sistemi ve bir bütün olarak Rus siyasal sistemi Putin döneminde köklü değişikliklere uğramış, SSCB'den sonra yeni şekillenen Rusya Federasyonu'nun siyasi hayatına Putin damga vurmuştur.

Putin'in küresel siyasette etkili olmaya başlamasının izleri ise uluslararası basındaki yansımalarda kendisini göstermiştir. 2007 yılında Time tarafından Yılın Kişisi (Morgan, 2007) seçilen, 2015 yılında yine dünyanın en güçlü yüz lideri sıralamasında birinci olan Putin, (RTnews, 2015) 2013-2016 yılları arasında her yıl Forbes tarafından Dünyanın En Güçlü Kişisi olarak öne çıkarılmıştır (Ewalt, 2018).

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Yolsuzluk Algısı Endeksi, Economist Intelligence Unit'in Demokrasi Endeksi ve Freedom House'un Dünya Özgürlük Endeksi'nde düşük puanlar alan Rusya'da en yüksek oylarla seçim kazanan ve Belarus Devlet Başkanı Aleksandr Lukaşenko'dan sonra Avrupa'da en uzun süre görev yapan ikinci devlet başkanı olan Putin özellikle Rusya'nın Ukrayna'yı işgalinden önce dünyanın en güçlü liderlerinden biri olarak uluslararası alanda yoğun ilgi görmüştür (Morgan, 2007).

Rusya siyasetine Putin etkisi denildiği zaman Putin döneminde seçim ve yönetim sisteminde yapılan değişiklikleri değerlendirmek doğru olacaktır.

Öncelikle Putin'in referanduma götürerek de olsa seçim sistemine yaptığı müdahaleler doğrudan Rus siyasal sistemini dönüştürmektedir.

Rusya'nın tek adam otoritesine gidişte önemli bir kilometre taşı olarak seçim sistemi başta olmak üzere 2005 yılında anayasal değişikliklere gidilmesi görülmektedir.

1993 yılından 2005 yılına kadar, Yeltsin'in kurduğu ikili seçim sisteminin kullanıldığı Rusya'da Duma'nın yarısı yüzde 5 barajlı nisbi temsil sistemiyle, diğer yarısı dar bölge çoğunluk sistemiyle oluşturulmuştur. Bir nevi sentez veya karma olarak nitelendirilecek bu sistem, nispi seçim sisteminin oyların dağılımında sağladığı adalet ile dar bölge çoğunluk sisteminin aday-seçmen temasını en üst düzeye çıkarması özelliğini bir araya getirmiştir. 2005'te kaldırılan bu sistem 2016'da tekrar uygulamaya geçirilmiştir (Ağır, 2015, s. 37). Büyük partilere avantaj sağlayan bu sistemle Birleşik Rusya Partisi Meclis'te daima çoğunluk olmayı başarmıştır.

Putin'in anayasa değişiklikleri ve kararname çıkarma yetkisini genişletmesi sonucu Rusya "otoriter başkanlık" rejimi olarak adlandırılmaya başlamıştır. Klasik yarı başkanlık sisteminde, hükümetin bir kurum olarak inisiyatif alabilmesine karşın Rusya'da hükümetin, cumhurbaşkanı otoritesi altında ezildiği gerçeği ile başta kararname olmak üzere Anayasada başkana verilmiş aşırı güçlü yetkiler, sistemi cumhurbaşkanı lehine çalıştırmaktadır. Böylece sistemin parlamenter sistem gibi işlediği dönemde dahi cumhurbaşkanı, sembolik kalmayıp etkin olabilmekte; sistemin başkanlık gibi işlediği dönemde ise cumhurbaşkanı, tipik bir başkanın konumunu aşır ototer başkanlık sistemine yönelebilmektedir (Durkal ve Karahöyük, 2017, s. 85).

2008 yılında yürürlüğe giren anayasa değişikliğiyle Başkanın görev süresi 4 yıldan 6 yıla çıkarılmıştır. Devlet Başkanlığına iki kez üst üste seçilen bir kişinin yeniden aday olamayıp bir dönem ara vermesi kuralı 2020'deki anayasa değişikliği ile ortadan kaldırılmış ve Putin'e 2036'ya kadar başkan olma imkânı verilmiştir. 200 civarında maddede yapılan değişikliği kapsayan anayasa reformu Putin'in Rus siyasetinin geleceğine damga vurma amacı taşıdığını göstermektedir. Son 20 yılda Devlet Başkanı'nın görev ve yetkileri daha önemli hale gelmiştir. Federe birim vali adayları yasama organı tarafından nitelikli oyla seçilirken 2013'den sonra Başkan'ın önereceği üç isimden birini seçme şeklinde köklü bir değişikliğe gidilmiştir (Babaoğlu ve Çobanoğlu, 2017, s. 292).



Federasyon Konseyi'nin yapısında değişikliğe giden Putin'in bölge valilerinin etkisini kırması, ardından doğrudan atamalarla yönetilen yedi süper bölge kurması, özerk cumhuriyet ve bölgelerin yetkilerini sınırlandırması ve bölgesel yetkileri merkezde toplaması (Yapıcı, 2010, s. 247-249) siyasal/idari sistemin yapısını değiştirmenin ötesinde Putin'in liderlik gücünü ve siyasi hâkimiyetini artırmıştır.

Yargıdaki atamalar konusunda devlet başkanının yetkileri artıran düzenlemeyle birlikte yerel yönetimler ve belediyeler üzerindeki Başkan yetkisinin kapsamı da genişletilmiştir. Rusya gözlemcileri, bu değişiklikleri Putin'in geleneksel ve milliyetçi ideolojisinin anayasaya yansıtılması olarak yorumlamaktadır. BBC Moskova Muhabiri Sarah Rainsford, Rus halkının önemli bir kısmının Putin'den hoşlanmasa dahi alternatifsizlik ve Batı'ya karşı güçlü lider imajı sebebiyle Putin'i desteklemek durumunda olduklarını değerlendirmektedir (Ontiveros, 2020).

Putin'in özellikle Kırım ve Ukrayna müdahaleleriyle Rusya'nın genişleme politikasının temelinde duran ve tarihsel kökenleri feodal düzene dayanan "Rus Topraklarının Toplayıcısı" fikrini yeniden hayata geçirdiği düşüncesine savunan Arkady Ostrovsky gibi bazı Rusya gözlemcileri göre, Putin yeni bir Çar olmanın ötesinde yeni bir Çarlık döneminin önünü açmaktadır (Ontiveros, 2020).

Bu tür yorumlar ise Putin'in otoriter eğilimlere güç kazandırdığı ve tek adam etrafında şekillenen yeni bir siyasal sistem ortaya çıkardığı iddialarını güçlendirmektedir.

Öncelikle dünyanın iki süper gücü arasında gösterilen SSCB'nin dağılmasından sonra her alanda geçiş süreci yaşayan Rusya'da halkın ülkenin siyasi geleneğine uygun olarak siyasi ve ekonomik istikrarı sağlayacağı düşünülen bir güçlü otoriteden yana tercih gösterdiği iddia edilebilir. Rus toplumunun Putin tercihi otoriter eğilimlere yönelik bir endişeden ziyade otoriteye yönelik bir özlem olarak tezahür etmiştir. Başta ekonomik kalkınma ve siyasi istikrarı sağlama umudu taşıyan, ama temelinde yeniden büyük güç olma özlemi içinde olan Rus halkı Putin'in karizmatik ve güçlü kişiliğine güvenoyu verirken, Putin de Başkanlığı diğer organların üzerinde daha muktedir bir güç haline getirmiştir. Çarlık hanedanları, Komünist iktidarlar sonrası yeni Rusya Putin'in eski güçleri şahsında topladığı bir otoriter siyasal sisteme dönüşmüştür.

Ülkenin zor koşullar yaşadığı bir dönemde karizmatik bir lider olarak halkın desteğini alan Putin karşısında demokratik geleneğin tam olarak yerleşmediği kurumların ve organların etkili olmadığı belirtilmektedir (Ağır, 2015, s. 38).

Putin göreve geldikten sonra iktidar ilişkilerini köklü şekilde değiştirirken, geleneksel güç dengelerini yeniden kurmaya soyunmuştur. Putin hem Yeltsin dönemi özelleştirmeleriyle sivrilen oligarklar, medya ve sermaye patronlarına, hem de askeri-sivil bürokrasi ve devlet kurumlarına yönelik müdahalelerle iktidar temerküzüne gitmiş, siyasal iktidarı frenleyecek sivil veya kamusal odaklara karşı üstünlüğünü kabul ettirmiştir. Bu çerçevede oligarklarla kimi zaman anlaşarak kimi zaman ise doğrudan sert müdahaleyle mallarına el koyarak kontrolü ele almış, aynı kapsamda medya imparatorları olan Boris Berezovski ve Vladimir Gusinski'nin yolsuzluk gerekçeleriyle

mallarına el koymuştur. Bu süreçte muhalif iş adamları ya çeşitli suçlamalarla hapse atılmış veya ülke dışına çıkmak zorunda bırakılmıştır (İsayeva ve Günlü, 2019, s. 86).

Medya, iş dünyası ve bürokrasiye yönelik büyük bir dönüştürme, ele geçirme, nüfuz altına alma operasyonu başlatan Putin, kamu otoritesini, merkezi gücü ve lider etkisini artıran hamleler yaparak otoriter, merkeziyetçi ve güçlü lider odaklı bir iktidar yapısı oluşturmaya başlamıştır. Putin'in daha başbakan iken Çeçenistan'ı 1 Ekim 1999 yılında işgal etmesi popülaritesini artıran (Cavlak ve Doğan, 2019, s. 30) bir olay olmanın ötesinde ileride güçlü-aksiyoner liderlik sergileyeceğini gösteren bir olay olmuştur. Nitekim Putin Kırım'ı ilhak etmenin ötesine geçerek Ukrayna'ya açık bir savaş başlatmıştır.

Putin dönemi Rus siyasal sistemi tek parti rejimine dayanmamakla birlikte fiiliyatta tek parti veya tek lider etkisinde devam etmektedir. Putin'in Birleşik Rusya Partisi'nin karşısında sivrilebilen tek parti Komünist Partisi seçimlerde yüzde 20'nin altında bir oy oranında seyrederken Liberal Demokrat Parti ve diğer küçük partiler sistemin çok partili sistem olarak tanınmasını sağlamakta ancak iktidar mücadelesi ve ilişkileri tek parti, tek lider etrafında şekillenmektedir. Duma için gerekli yüzde 5 barajını aşamayan küçük partilerden oluşan muhalefet çizgisi daha ziyade boykot ve protestolarla varlığını göstermeye çalışmaktadır (İsayeva ve Günlü, 2019, s. 80).

Rusya'da çeşitli şekillerde etkili olmaya çalışan bir muhalefet ve demokratik ülkelerdekine benzer medya ve sivil toplum olmakla birlikte siyasal sistemi domine eden bir parti ve bu partiyle beraber tüm sistemi domine eden bir liderden söz etmek daha doğru olacaktır. Yeni Çar olarak nitelenen Putin'in muhalefete yönelik baskı, medya tekeli, sansür, sivil toplum kuruluşlarının kapatılması gibi uygulamalarının yanında merkezileşme adı altında attığı adımlar uluslararası arenada antidemokratik baskılar olarak kayda geçmektedir. 2000-2011 tarihleri arasında büyük şehirlerde baş gösteren büyük kitlesel eylemler muhalefet cephesinde büyük bir dinamizm ortaya çıkarmakla birlikte yasaklamalar, kovuşturmalar ve cezalandırmalarla neticeye ulaşamazken, 2019'daki Emeklilik Reformu etrafında şekillenen kitlesel protestolar büyük bir iktidar-muhalefet savaşı görüntüsü vermekle birlikte Putin'in tahtını sarsan bir siyasi sonuç üretmemiştir (İsayeva ve Günlü, 2019, s. 81). Özellikle eylemleri sürükleyen muhalif politikacı ve blogger Aleksey Navalniy'nin sistematik şekilde gözaltı ve tutuklamalarla yıldırılması muhalif cepheyi etkisiz kılmaya yönelik açık siyasi müdahale olarak algılanmıştır (BBC News, 2019).

Putin'in politik ve sosyal kontrolü sağlama çabasında medya tekeli ele geçirmesi önemli bir faktör olarak görülmektedir. Yerli televizyon kanallarında Putin'in istediklerinin gösterilmesi iktidar lehine sanal bir dünya oluşturmaktadır (İsayeva ve Günlü, 2019, s. 85). Rusya'da medya üzerinden üretilen algı operasyonları siyasal alan hâkimiyetinde hala başat unsurlardan birisi durumundadır.

Sistem dışı muhalefetin en büyük kitlesel eylemlerinden biri olarak Liberal Parti Başkanı Boris Nemtsov'un 2011'de Medvedev'in, Cumhurbaşkanlığı adaylığı için Putin'in ismini açıklaması ile başlattığı eylemler gösterilmektedir (İsayeva ve Günlü, 2019, s. 87). Seçimlere hile yapıldığı tartışmaları ve Ukrayna olayları üzerinden yürütülen bu muhalefetin toplumda ses getirmesine

rağmen, Kırım'ın ilhak edildiği tarihin yıldönümüne getirilen seçimlerde Putin yine alternatifsizlik ve güçlü lidere eğilim sebepleriyle seçimi kazanmıştır.

SSCB'nin dağılmasının ardından Yeltsin iktidarının yeni bir sistem kurmakta zorluk yaşaması ve geçiş sürecinin sancılı olması gibi sebeplerle Putin, bir kurtuluş umudu olarak lanse edilerek siyasete sokulmuştur. Ekonomik sistemin özelleştirmeler ve kısmi liberalleşme politikalarıyla güç dengelerini değiştirdiği, mafya, çıkar grupları ve oligarklar etrafında dönen menfaat düzeninde halkı yoksullaştırdığı, tarihsel geçmişe sahip büyük bir süper güç konumundan dağılan ve toparlanmaya çalışan bir yeni devlet yapılanması haline düştüğü böyle bir dönemde Putin kamusal otorite, büyük devlet, güçlü ordu arayışını karşılamak üzere bir siyasi hedef ortaya koymuştur.

“Büyük devlet olmanın yolu önce büyük liderden geçmektedir” şeklinde bir anlayışla hareket eden Putin, güçlü otorite inşasıyla birlikte otoriter bir güç inşasına gitmiş ve sistemi kendi gücü etrafında şekillendirmiştir. Ülkenin dış tehditler ve iç karışıklıklara karşı bir varlık-yokluk mücadelesi yaşadığı algısı Putin'in güçlü lider-güçlü iktidar tezinin karşılık bulmasını sağlamıştır. Ekonomik çürüme ve miadını doldurma tartışmalarıyla anılan bir dönemde iktidara gelen Putin özellikle ilk döneminde ülkenin yüzde 7 büyümesini sağlayarak tekrar parlamaya başlayan bir ekonomik güç ortaya çıkarmayı başarmıştır.

Putin muhalif seslerin yükseldiği dönemlerde muhalefetin sesini yargı marifetiyle kısmanın veya siyasi pragmatizmle onları iktidara ortak etmenin yollarını bularak kendisi açısından başarılı bir kriz yönetimi sergilemiştir. Çeçen savaşını bitirmesi, Kırım'ı ilhak etmesi, özerk cumhuriyetlerin bağımsızlık çıkışlarını kesmesi gibi (hardpower) sert güç kullanımları iç siyasi mücadelede gemisini yürütmesini sağlamıştır.

Putin enkaza dönüştüğü düşünülen bir devletler topluluğunu yeniden dünya sahnesine çıkarmayı başararak Rusların ulusal gururunu okşamayı bilmiştir. ABD karşısında neredeyse her alanda sesi kısılan Rusya, Putin döneminde Doğu Akdeniz'den Kafkaslara, Doğu Avrupa'dan Ortadoğu'ya kadar birçok bölgede oyun kurucu aktör haline gelmiştir. Rusya yürüttüğü vekâlet savaşları veya doğrudan müdahalelerle Suriye, Libya ve Ukrayna'da ABD'nin karşısında bir dengeleyici güç olarak konumlanmaya başlamıştır. Putin içerideki otokratik eğilimleri güçlendiren ulusal bir lider olarak görülmekle birlikte Rusya'yı yeniden küresel denkleme sokarak uluslararası bir lider haline gelmiştir.

2024 seçimleri öncesinde muhalif lider Navalny'nin siyasi yasaklı olarak seçimlere giremeyeceği kesinlik kazanırken Putin seçim yasasında medyaya yeni kısıtlamalar getiren değişikliklere gitmiştir. Seçim komisyonu toplantılarını sadece kayıtlı medya kuruluşlarının elemanlarının takip edebileceği kararıyla serbest ve bağımsız çalışan gazeteciler devre dışı bırakılırken, askerî harekât ve sıkıyönetim bölgeleriyle ilgili haberler de izin mekanizmasıyla kontrol altına alınmaktadır. Facebook ve Instagram gibi sosyal medya ve internet sitelerine erişim engeli koyan düzenlemeler ayrıca engellenmiş kaynaklar üzerinden kampanya faaliyeti yapmayı yasaklamaktadır (Euronews, 2023).

Ukrayna savaşının Putin'e siyasi etkisi ise her geçen gün değişen bir görünüm sergilemektedir. Rusya'nın tarihi kazanımlarını koruma ve yeniden büyük bir imparatorluk gibi tarihi müktesebatını elde etme özelemleri açısından Putin'in Ukrayna müdahalesi milliyetçi Ruslar tarafından olumlu karşılanmaktadır. Lugansk, Donetsk, Herson ve Zaporijna'yı topraklarına katan Putin savaş dönemlerinin milliyetçi duygularını harekete geçirerek siyasi sinerji üretmeye çalışmaktadır. Kırım'ın ilhakıyla sağladığı başarıyı Ukrayna'da bütün batıya karşı yakaladığı şekilde bir görüntü vermesi Ukrayna sahasını aşan daha küresel bir zafer olarak algılanabilecektir. Putin'in batının yaptırımları, askeri kayıplar ve ekonomik zorluklar sebebiyle yıpranması da tablonun diğer bir boyutudur. Ukrayna savaş meydanı Putin için bir gün zafer, bir gün hezimet olarak algılanacak olaylara gebe olabilmektedir. Uluslararası Ceza Mahkemesi tarafından yargılama tehdidiyle karşı karşıya olan ve Ukrayna'daki insani dram sebebiyle uluslararası toplum tarafından kınanan Putin, İsrail'in Gazze katliamları sonrasında gündemden bir nebze de olsa düşmenin rahatlığı içine girmiştir. ABD başta olmak üzere batılı ülkelerin Ukrayna'ya yönelik somut destek motivasyonunu kaybetmesi de yalnızlığa düşen Putin görüntüsünün yerini terk edilen Ukrayna görüntüsüne bırakmasına sebep olmuştur.

Ukrayna savaşı sürerken Rusya'nın seçimlere gitmesi ayrı bir tartışma konusudur. Muhalefete yönelik normal dönemdeki sınırlama ve kısıtlamaların savaş döneminde daha da artmasının nasıl bir siyasi rekabete fırsat sunacağı merak konusudur. Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin'in yakın müttefiki ve Çeçenistan bölgesinin lideri Ramzan Kadirov, 2024 yılının Mart ayında yapılması planlanan başkanlık seçimlerinin Ukrayna'daki savaş nedeniyle ertelenmesini veya sadece Putin'in aday olmasını önermiştir (Gülten, 2023).

Çok Partili bir sisteme sahip olan ama demokratik yarış, müzakere ve rekabete yeterince açık olmaması sebebiyle otoriter görülen Rus siyasal sistemi Putin döneminde tek adam etrafında şekillenen bir siyasal rejime dönüşmektedir. 2024 seçimleri sadece beşinci kez aday olan Putin'in siyasi geleceği açısından değil, Rusya'nın siyasal sisteminin geleceği açısından da büyük önem taşımaktadır.

## 5. Sonuç

Ülkelerin siyasal sistemleri, hükümet biçimleri ve yönetim yapıları farklı parti sistemleri ortaya çıkarmakta, parti sistemleri ile seçim sistemleri ve siyasal rejimler arasında ciddi bir etkileşim gözlemlenmektedir. Devletlerin özgürlükçü, çoğulcu, katılımcı bir siyasal rejime sahip olması veya otoriter, totaliter, baskıcı, çoğunlukçu bir siyasal sistemle yönetilmesi parti sisteminin doğasını belirleyebildiği gibi, partilerin liderlerin hâkimiyetine girmesi tek adam partilerine, siyasal sistemlerin tek adamın kontrolüne girmesi ise tek adam rejimlerine sebep olabilmektedir.

Monarşik, totaliter veya otoriter rejimlerde görülen tek parti sistemleri bir resmi ideoloji veya lider kültürü etrafında siyasal sistemi şekillendirirken, demokratik gelişimini tamamlayamamış görece çok partili sistemlerde güçlü liderliklerin partileri ve siyasal yapıları etkisi altına alabildikleri görülmektedir. Çok partili olmasına rağmen tek partinin kontrolünde olan, seçimlerin ve

iktidar ilişkilerinin tek parti hâkimiyetinin etkisi altında olduğu rejimler otoriter görünüm sergilemektedir.

Bu çalışmada Rusya Federasyonu'nun siyasal sisteminin dönüşümü ele alınarak Putin döneminin siyasal yapıya ne tür etkileri olduğu değerlendirilmiştir. Mutlak monarşi ile anılan Çarlık dönemi ve tek parti diktatörlüğü olarak görülen Sovyetler Birliği döneminin ardından kurulan Rusya Federasyonu'nun ne tür parti sistemine veya siyasal sisteme sahip olduğu tartışılan bir konu olmaya devam etmektedir. Başkanlık, yarı başkanlık veya güçlü başkanlık şekillerinde yorumlanan Rus siyasal sisteminin Putin'in Başkanlığı döneminde otoriter bir güçlü başkanlık sistemine dönüştüğü vurgulanabilecektir.

Seçimler, partiler, muhalefet, medya, sivil toplum gibi demokratik enstrümanların bulunduğu, görece kuvvetler ayrımına dayanan ve anayasal kurallar çerçevesinde işleyen Rus siyasal sisteminin Putin döneminde güçlü lider odaklı bir anlayışla dönüşüm yaşadığı görülmektedir. Güçlü devlet-güçlü lider perspektifiyle tüm kuvvetlerin üzerinde üstün güç durumunda olan Putin, seçim ve parti sistemine yaptığı müdahalelerle kendi iktidarının devamına zemin hazırlarken, kontrolcü ve kısıtlayıcı yönetim anlayışıyla seçimleri lehine çevirmektedir.

Muhalif partilere ve siyasetçilere yönelik baskıların atması, ülkedeki medyanın iktidarın kontrolü altına girmesi, iş çevreleri ve sivil toplum örgütlerinin ödül-ceza yöntemiyle bir çizgide tutulması ve sosyal medya üzerinde büyük kısıtlamalara gidilmesi seçimlerin demokratik bir yarış şeklinde geçeceği algısını zedelemektedir. Seçim kanunundaki yapısal değişikliklerden seçim sahasındaki fiili engellemelere kadar birçok uygulama siyasal sistemin otoriterleştiğine yönelik eleştirilerin artmasına sebep olmaktadır.

“Büyük devlet olmanın yolu önce büyük liderden geçmektedir” şeklinde bir anlayışla hareket eden Putin, güçlü otorite inşasıyla birlikte otoriter bir güç inşasına gitmiş ve sistemi kendi gücü etrafında şekillendirmiştir. Ülkenin dış tehditler ve iç karışıklıklara karşı bir varlık-yokluk mücadelesi yaşadığı algısı Putin'in güçlü lider-güçlü iktidar tezinin karşılık bulmasını sağlamıştır.

Dünyanın süper gücü olarak görülen Sovyetler Birliği'nin dağılması ardından Rus halkında oluşan güçlü devlet beklentisini karşılamaya çalışan Putin, güçlü devlet otoritesi oluştururken kendi otoritesini güçlendirmektedir.

Yeltsin döneminde küresel ve bölgesel etkinliğini yitiren Rusya Federasyonu, Putin döneminde Doğu Akdeniz'den Kafkaslar'a, Doğu Avrupa'dan Kuzey Afrika'ya kadar birçok alanda yeniden oyun kurucu bir aktör haline gelmektedir. Bu bölgesel güç-küresel tehdit olma hali Putin'in ülke içindeki karşı konulmaz varlığını güçlendirirken, siyasal sistemin de tek adam kültü etrafında şekillenmesine sebep olmaktadır.

Yargı atamalarından bölge valilerinin seçimlerine kadar birçok konuda kontrolü ele alarak merkezîyetçiliği artıran ve kuvvetler ayrılığını pratikte kuvvetler birliğine dönüştüren Putin, anayasa değişiklikleriyle seçim sistemini kendi siyasi pozisyonuna göre şekillendirmektedir.

Devlet Başkanının görev süresini 4 yıldan 6 yıla çıkararak, üst üste üç kez Başkan seçilme engelini ortadan kaldıran ve 2007'ün üzerindeki anayasa değişikliğiyle kendisini tüm güçler üzerinde üstün güç haline getiren Putin'in Rus siyasal sisteminin bekasıyla kendi siyasi varlığını örtüştüren bir tavır sergilediği anlaşılmaktadır.

Bu çalışmada dört kez başkan seçilen ve dünyanın en etkili liderleri arasında gösterilen Putin'in siyasal sistemi, seçim sistemini ve parti sistemini lider odaklı iktidar anlayışıyla dönüştürdüğü ortaya koyulmaktadır. 20024 seçimlerinde de aday olan Putin'in güçlü bir tek adam sistemi ortaya çıkarmaya başladığı değerlendirilmektedir.

## Kaynakça

- Ağır, O. (2015). Rusya Federasyonu'nun siyasal rejiminin adlandırılması üzerine, *ASSAM*. (3), s. 25-44.
- Babaoğlu, C. Çobanoğlu, S. (2017). Rusya Federasyonu başkanlık sistemi ve Türkiye'ye yansımaları, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İİBF Dergisi*. 10(4). s. 285-297. DOI: 10.25287/ohuiibf.335274.
- BBC, (2021). "Rusya seçimleri: Putin'in partisi yüzde 50 ile parlamentoda çoğunluğu kazandı", 20 Eylül, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-58620792>.
- Blondel, J. (1973). *Comparing political systems*. Londra: Weidenfeld and Nicolson.
- Bozkurt, B. (2011). Türkiye'de milli şef dönemi CHP politikalarının eğitim sistemine etkileri üzerine bir değerlendirme, *Belgi Dergisi*. (2), s. 183-204.
- Daver, B. (1993). *Siyaset bilimine giriş*. Ankara: Siyasal Kitabevi, 5. Baskı.
- Dış İşleri Bakanlığı. (2023). Rusya Federasyonunun siyasi görünümü. <https://www.mfa.gov.tr/rusya-siyasi-gorunumu.tr.mfa>.
- Durkal, M. E ve Karahöyük, M. (2017). Yarı başkanlık sistemi ve Rusya Federasyonu örneği, *ERÜHFD*. 12(1). s. 53-90.
- Dursun, D. (2014). *Siyaset bilimi*. İstanbul: Beta Yayınları, 7. Baskı.
- Duverger, M. (1974). *The study of politics*. (R. Wagoner çev). Londra: Nelson's University P.
- Duverger, M. (1986). *Siyasal rejimler*. (T. Tunçdoğan çev). İstanbul: Sosyal Yayınlar, EURONEWS. (2023). "Putin, devlet başkanlığı seçimleri öncesinde medyaya yeni kısıtlamalar getiren tasarımı onayladı", 14 Kasım 2023. <https://tr.euronews.com/2023/11/14/putin-devlet-baskanligi-secimleri-oncesinde-medyaya-yeni-kisitlamalar-getiren-tasariyi-ona>.
- Ewalt, D. M. (2018). The world's most powerful people 2016, Forbes. 14 Aralık 2018.
- Gülten, Z. T. (2023, 24 Ekim). Ukrayna krizi bağlamında yaklaşan Rusya seçimleri *ANKASAM*. <https://www.ankasam.org/ukrayna-krizi-baglaminda-yaklasan-rusya-secimleri/>
- Heywood, A. (2007). *Siyaset*. (B. Berat Özipek ve diğerleri çev). Ankara: Adres Yayınları.
- İsayeva, L. ve Günlü, R. (2019). Rus siyasal rejiminde Putin dönemi iktidar ve muhalefet ilişkisi, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*. 20(45), s. 79-92.
- Kaştan, Y. (2006). Türkiye Cumhuriyeti'nde tek partili dönemden çok partili döneme geçişte CHP'nin yönetim anlayışındaki gelişmeler (1938-1950), *Afyon Kocatepe Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*. (1), s. 123-140.
- Koçak, C. (2018). *Türkiye'de milli şef dönemi 1938-1945 (I)*. İstanbul: İletişim Yayınları, 8. Baskı.

- Korkmaz, T. (2014). Türkiye’de tek partili dönemin toplum ve siyaset anlayışının dünya konjonktürü bağlamında değerlendirilmesi, *Akademik Bakış Dergisi*. Kırgızistan, s. 43, Mayıs-Haziran, <http://www.akademikbakis.org>.
- Kremlin. (2024). *State-Council*. <http://en.kremlin.ru/structure> Morgan, D. (2007). Putin is time magazine’s person of the year, Reuters. 19 Aralık 2007.
- Mutlu, S. (2013). Tek parti döneminde parti-devlet bütünleşmesine bir örnek: Dilek sistemi, *Atatürk Araştırmaları Merkezi Dergisi*. 29(86), s.53-102 <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/676021>.
- Onay, Y. (2002). *Rusya ve değişim*. Ankara: Nobel Yayınevi. Ontiveros, E. (2020, 25 Haziran). Vladimir Putin kimdir: Rusya’da bugün başlayan anayasa değişikliği referandumu neden önemli? *BBC Dünya Servisi*. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-53173257>.
- RTNEWS, (2015, 14 Nisan). Vladimir Putin steals the show in TIME 100 reader’s poll, *RTnews*.
- Sarıbay, A. Y. (1994). *Siyasal sosyoloji*. İstanbul: Der Yayınları, 2. Baskı.
- Sarıbay, A. Y. (2001). *Türkiye’de demokrasi ve politik partiler*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı anayasa mühendisliği: Yapılar, özendiriciler ve sonuçlar üzerine bir inceleme*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Smith, B. C. (1996). *Understanding third world politics*. Londra: MacMillian Press.
- Smith, G. (1995). *Politics in Western Europe*. İngiltere: Dartmouth Publishing, 5. Baskı.
- Sönmez, A. S. (2015). Yakın çevre doktrini bağlamında Yeltsin dönemi Rusya Federasyonu’nun Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleriyle ilişkileri, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (27), s. 277-290.
- Toker, M. (1970). *Tek partiden çok partiye 1944-1950*. İstanbul: Milliyet Yayınları.
- Tunçay, M. (2005). *Türkiye Cumhuriyeti’nde tek parti yönetiminin kurulması (1923 – 1931)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları. Yapıcı, M. İ. (2010). *Rus dış politikasını oluşturan iç etkenler*. İstanbul: USAK.



# Putin's Effect on the Russian Political System and Party System Going to the 2024 Elections

Yalçın AKDOĞAN<sup>\*</sup> 

Different party systems are revealed in the political systems, government styles and management structures of the countries, and a serious communication is observed between party systems, election systems and political regimes.

Freedom of images, pluralistic, systems having a political regime or an authoritarian, totalitarian, oppressive, majoritarian political system determines the nature of the structural party system, as well as being dominated by the management of parties can lead to one-man parties, and political systems being under the control of a single entity can lead to a one-man regime.

While single-party systems seen in monarchical, totalitarian or authoritarian regimes shape the political system around an official ideology or leader cult, in relatively multi-party systems that have not completed democratic development, it is seen that strong leaders can take over the parties and political structures on the basis. Although it is multi-party, the regime is under the control of a single party, and elections and power relations are under the influence of single-party dominance, and has an authoritarian appearance.

The effects of the political structure of the Putin period together with this political system of the Russian Federation have been evaluated. After the Tsarist period, which was known as an absolute monarchy, and the Soviet Union, which was seen as a single-party dictatorship, the question of what kind of party system or political systems the Russian Federation had continues to be a debated issue. It can be emphasized that the Russian political system, interpreted in presidential, semi-presidential or strong presidential schemes, turned into an authoritarian strong presidential system during Putin's presidency.

It seems that the Russian political system, which includes democratic instruments such as elections, parties, opposition, media and civil society, is based on a relative separation of powers and maintains the framework of constitutional rules, has undergone a transformation with a strong leader-oriented approach during the Putin period.

Putin, who is superior to all forces with his strong state-strong leader perspective, prepares the ground for the continuation of his power with his interventions in the election and party system, and turns the elections in his favor with his controlling and restrictive management approach.

---

\* Istanbul Aydin University, Istanbul, Turkey. Email: [yalcinakdogan@aydin.edu.tr](mailto:yalcinakdogan@aydin.edu.tr). OI: 0009-0001-8363-6201

Increasing pressure on opposition parties and politicians, media in the country coming under the control of the government, keeping business circles and non-governmental organizations in line with the reward-punishment method, and imposing major restrictions on social media are damaging the perception that the elections will be a democratic race. Many practices, from structural changes in the election law to actual obstructions in the election arena, lead to increased criticism that the political system has become authoritarian.

Acting with the understanding that “the way to become a great state is first through a great leader”, Putin built an authoritarian power along with the construction of strong authority and shaped the system around his own power. The perception that the country is experiencing a struggle for existence against external threats and internal turmoil has enabled Putin’s strong leader-strong power thesis to be met.

Trying to meet the expectations of the Russian people for a strong state after the collapse of the Soviet Union, which was seen as the world’s superpower, Putin is strengthening his own authority while creating a strong authority.

The Russian Federation, which lost its global and regional influence during the Yeltsin period, is again becoming a playmaking actor in many areas from the Eastern Mediterranean to the Caucasus, from Eastern Europe to North Africa during the Putin period. While this regional power-global threat situation strengthens Putin’s irresistible presence in the country, it also causes the political system to be shaped around the one-man cult.

Putin, who increased centralism by taking control of many issues from judicial appointments to the elections of regional governors and transformed the separation of powers into a union of powers in practice, shapes the electoral system according to his own political position with constitutional amendments.

It is understood that Putin, who increased the term of office of the President from 4 to 6 years, eliminated the obstacle of being elected President three times in a row, and made himself the superior power over all powers with over 200 constitutional amendments, displayed an attitude that overlaps his own political existence with the survival of the Russian political system.

The existence of the opposition in Russia, its position within the political system and its participation in election processes can be considered as an indicator that reveals the character of the Russian political regime and the influence of the leader on the political regime.

This study reveals that Putin, who was elected president four times and is considered one of the most influential leaders in the world, transformed the political system, election system and party system with his leader-oriented understanding of power. It is evaluated that Putin, who is also a candidate in the 2024 elections, has started to create a strong one-man system.

## İsrail'in Nükleer Belirsizlik Politikasının Orta Doğu'nun Güvenliğine Etkisi

### The Effect of Israel's Nuclear Ambiguity Policy on The Security of the Middle East

Zuhal ÇALIK TOPUZ\* 

#### Öz

Orta Doğu coğrafyasının güvenliğine yönelik tehditler arasında bölgesel anlaşmazlıklar ve konvansiyonel silah rekabetinde denge arayışı yer almakla birlikte en önemli tehditlerden birisi nükleer silahlardır. Orta Doğu coğrafyasına nükleer silahları sokan ilk devlet olan İsrail, 1960'lı yıllardan beri nükleer silahlara sahip olmasına rağmen, nükleer silahlarının varlığını hiçbir zaman resmi olarak doğrulamadığı, nükleer belirsizlik politikasını sürdürmektedir. İsrail, nükleer belirsizlik politikası ile Orta Doğu devletleri karşısında caydırıcılık avantajını sağlarken aynı zamanda Orta Doğu coğrafyasında nükleer tekelini koruma kararlılığını devam ettirmektedir. Ancak, İsrail'in nükleer silahları ve genişleyen füze ve uzay tabanlı gözetleme sistemleri, Orta Doğu devletleri ile arasındaki stratejik denge üzerinde derin bir etki yaratmaktadır.

Dünyanın diğer yerlerinde olduğu gibi, bir devletin kendi güvenliğini artırmaya yönelik askeri çabaları, diğer devletlerin kendilerini daha az güvende hissetmelerine ve dolayısıyla benzer çabalara girişme olasılıklarının artmasına neden olarak güvenlik ikilemi sorununu yaratmaktadır. Orta Doğu coğrafyasında da İsrail'in nükleer kapasitesi bölge devletleri arasında güvenlik sorunlarına ve askeri dengesizliklere yol açmaktadır. Çalışmada güvenlik ikilemi kavramı, İsrail'in nükleer güce sahip olmasının Orta Doğu coğrafyasının güvenliği üzerindeki dinamikleri anlamlandırmada analitik bir kavram olarak kullanılmıştır. Bu doğrultuda çalışmanın amacı, İsrail'in nükleer kapasitesinin doğası ve gelişiminin incelenmesinin yanı sıra İsrail'in nükleer belirsizlik politikasının güvenlik ikilemi kavramı çerçevesinde Orta Doğu'nun güvenliği üzerindeki etkisinin değerlendirilmesidir. Çalışma, İsrail'in nükleer belirsizlik politikasının Orta Doğu coğrafyasının güvenliğini ve olası uzlaşmayı engellediğini ileri sürmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** İsrail, Nükleer Belirsizlik, Orta Doğu, Güvenlik İkilemi

\* Dr. Öğr. Üyesi, Ardahan Üniversitesi, Ardahan, Türkiye E-posta: zuhalcaliktopuz@ardahan.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0021-1353.

### Abstract

While threats to the security of the Middle East geography include regional disputes and the search for balance in conventional arms competition, one of the most important threats is nuclear weapons. Israel, the first state to introduce nuclear weapons into the Middle East geography, maintains its policy of nuclear ambiguity, in which it has never officially confirmed the existence of its nuclear weapons, even though it has had nuclear weapons since the 1960s. While Israel provides its deterrence advantage against the Middle Eastern states with its policy of nuclear ambiguity, it also maintains its determination to maintain its nuclear monopoly in the Middle East geography. However, Israel's nuclear weapons and expanding missile and space-based surveillance systems have a profound impact on its strategic balance with Middle Eastern states.

As in other parts of the world, a state's military efforts to increase its own security create the problem of a security dilemma by causing other states to feel less secure and therefore more likely to engage in similar efforts. In the Middle East, Israel's nuclear capacity causes security problems and military imbalances among the states in the region. In the study, the concept of security dilemma was used as an analytical concept to make sense of the dynamics of Israel's nuclear power on the security of the Middle East geography. In this regard, the aim of the study is to examine the nature and development of Israel's nuclear capacity, as well as to evaluate the impact of Israel's nuclear ambiguity policy on the security of the Middle East within the framework of the concept of security dilemma. The study argues that Israel's policy of nuclear ambiguity prevents the security of the Middle East and possible reconciliation.

**Keywords:** Israel, Nuclear Ambiguity, Middle East, Security Dilemma

## 1. Giriş

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra oluşan iki kutuplu sistem içerisindeki rekabet, nükleer silahların askeri güç olarak geliştirilmesine imkân tanımış ve bu dönemde nükleer silahlar gücün nihai sembolü haline dönüşmüştür. Soğuk Savaş siyasetinin merkezinde yer alan nükleer silahlar, günümüze kadar uluslararası sistemin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Devletlerin, bölgesel veya küresel statüsünün bir sembolü olarak nükleer silahlar elde etme istediğinde sahip oldukları güvenlik endişeleri ve teknolojik kapasiteleri önemli belirleyiciler olmuşlardır (Jo ve Gartzke, 2007, s. 167). Dunn ve Khan' a (1976, s. 4) göre, devletlerin nükleer silahlara sahip olma isteğinde artan güç, itibar ve bölgesel hegemonya arzusu temel itici faktörler arasında yer almaktadır. Günümüzde nükleer güce sahip ülkeler arasında ABD (1945), Rusya (1949), Birleşik Krallık (1952), Fransa (1960), Çin (1964), Hindistan (1974), Pakistan (1998), Kuzey Kore (2006) ve İsrail (1966)<sup>1</sup> olmak üzere dokuz devlet bulunmaktadır.

İsrail, yaklaşık 10 milyon nüfusa sahip ve 21.937 kilometrekarelik (CIA Factbook, 2022) bir alanı içeren dünyada çoğunluğu Yahudi nüfusa sahip olan tek devlettir. Temel meşruiyetinin, komşuları ve önde gelen bölge devletleri tarafından ne tanındığı ne de kabul edildiği bir durumla karşı karşıya olan İsrail, bağımsızlığından bu yana altı konvansiyonel savaşa dahil olmuştur. Ülkenin sahip olduğu nüfus ve coğrafi konumu, ülkeyi kitlesel imha silahlarının tehdidine karşı savunmasız kılmıştır (Spyer, 2008, s. 349). Bu nedenle, İsrail'in güvenliğe yönelik yaklaşımı stratejik düzeyde savunmacı olmakla birlikte caydırıcılık esaslı ve statükonun korunmasına yönelik gelişmiştir

1 İsrail'in 1966 yılının sonlarında nükleer kapasiteye sahip olduğu tahmin edilmektedir. Bkz: Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2024.

(Kopeć, 2016, s. 146). İsrail'in nükleer silah kapasitesine sahip olma fikri, devletin kendisi kadar eski olmakla birlikte (Cohen, 1998, s. 9), nükleer silaha sahip olmasındaki temel amaçlardan biri kendisine düşman Orta Doğu coğrafyasında caydırıcılık etkisinin güçlendirilmesidir. Bu amaçla, İsrail'in nükleer silah programı, ülkenin ilk başbakanı David Ben Gurion'un İsrail'e komşu Arap devletlerine karşı askeri üstünlüğünü dengelemek için bir nükleer sigorta planı araştırmaya başladığı 1950'li yılların ortalarına dayanmaktadır (Kristensen ve Korda, 2022, s. 38).

Güvenlik ikilemi kavramı, bir devletin kendi güvenliğini artırmaya yönelik eylemlerinin diğer devlette tepkiye neden olduğu ve sonuçta her iki devletin de güvenliğini azalttığı bir durum olarak tanımlanmaktadır (Collins, 2004). Devletleri silahlanma yarışına iten en önemli sebeplerden biri diğer devletleri kendilerine tehdit kaynağı olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır. Güvenlik ikilemi, devletler arası rekabetin ve askeri yarışın önemli bir itici gücüdür. Güvensizliğe bağlı gelişen güvenlik ikilemi devletleri nükleer silah elde etme konusunda da teşvik edici olabilmektedir. Orta Doğu coğrafyasında güvenlik çoğunlukla askeri kapasite ile eşdeğer görülmektedir. Bu nedenle Orta Doğu'da ki bölgesel istikrarsızlar ve çatışmalar, güvenlik ikilemi neticesiyle oluşan bir etkiden kaynaklanabilmektedir. Güvenlik ikilemi kavramı, İsrail'in nükleer belirsizlik politikasının Orta Doğu Devletleri üzerindeki olası etkilerinin incelenmesinde önemli bir kavramsal çerçeve sağlamaktadır.

Bu çalışma, İsrail'in nükleer silah elde etme sürecini ve uyguladığı nükleer belirsizlik politikasının Orta Doğu'nun güvenliğine etkilerini incelemektedir. Bu amaçla çalışmada cevap aranan sorular, (i) İsrail'in nükleer silah elde etmesindeki temel etkenlerin neler olduğu ve (ii) İsrail'in nükleer belirsizlik politikasının Orta Doğu'nun güvenliğine etkilerinin neler olduğudur. Temel araştırma sorularımızdan biri olan İsrail'in nükleer belirsizlik politikasının Orta Doğu'nun güvenliğine etkisi güvenlik ikilemi kavramı çerçevesinde ele alınmıştır. Bu temel çerçevede çalışmada, güvenlik ikilemi kavramı açıklanmış, İsrail'in nükleer programının tarihsel gelişimine ve nükleer belirsizlik politikasına değinilerek İsrail'in nükleer varlığının Orta Doğu devletleri üzerindeki etkisi, güvenlik ikilemi kavramı çerçevesinde değerlendirilerek bir bütünlük oluşturulmaya çalışılmıştır. Son olarak ise, İsrail'in nükleer belirsizlik politikasının Orta Doğu'nun güvenliğine etkileri incelenmiştir.

## 2. Güvenlik İkilemi

Latince *se* (olmaksızın) ve *cura* (endişe) kelimelerinin birleşimi olan *securitas* kelimesinden ortaya çıkan güvenlik kavramı, "endişeden uzak olma" anlamını taşımaktadır (Arends, 2012, s. 200). Uluslararası ilişkiler literatüründe güvenlik kavramı, güç ya da barıştan kaynaklanan ikincil bir devre kabul edilmiş bu nedenle belirleyici bir kavram olarak görülmemiştir (Buzan, 2013, s. 167). Güvenlik kavramının analiz biriminin temel odağının da; bireysel mi, ulusal mı ya da uluslararası güvenlik mi olması gerektiği konusunda ayrışma söz konusu olmuş ancak, büyük ölçüde askeri açıdan tanımlanan ulusal güvenlik literatüre hakim olmuştur (Baylis, 2008, s. 73). Ulusal güvenlik, uluslararası ilişkilerde genellikle bir devletin, dış saldırı ve/veya iç yıkım

(savaş) yoluyla sınırlarının bütünlüğünü veya varlığını tehdit edecek düşmanlara karşı kendisini savunma yeteneği olarak tanımlamıştır. Geleneksel ulusal güvenlik kavramı askeri güvenliği vurgulamış ve bir devletin şiddet tehditlerine karşı caydırıcı veya savunmacı askeri yeteneklerine odaklanmıştır (Martin, 2000, s. 83). Güvenlik kavramının, devletin güvenliği çerçevesinde ele alınmasıyla, güvenlik konusunu uluslararası sistemde otorite yokluğu üzerinden açıklayan realist yaklaşım, daha fazla üzerinde durmuştur (Yıldırım, 2017, s. 574). Realist yaklaşıma göre, düzeni sağlayacak daha yüksek bir otoritenin bulunmadığı anarşik bir uluslararası sistemde, her devletin kendi gücünü artırmak için çalışmaktan başka seçeneği bulunmamaktadır (Donnelly, 2013, s. 60). Bu nedenle devletler arasındaki güç rekabetinde, her devletin kendi güvenliğini artırma çabaları diğerleri tarafından bir tehdit olarak algılanabilmekte, bu da sistemi istikrarsızlaştıran ve çatışma olasılığını artıran rekabeti ateşleyebilmektedir. Neo-realistler ise, uluslararası sistemin anarşik doğasının devleti güvenlik ikilemine sürüklediğini iddia etmektedir. Kenneth Waltz gibi neo-realist kuramcılar nükleer silahların daha çok ülkeye yayılmasının uluslararası sisteme istikrar sağlayacağı ve caydırıcılığın işleyeceğini ileri sürmektedirler (Waltz, 2013, s. 450-453).

Güvenlik ikilemi kavramı ise, hem uluslararası hem de bölgesel aktörler arasında çatışmaların nasıl ortaya çıkabileceğine dair çeşitli açıklamalar sunarak uluslararası ilişkiler disiplinine önemli katkılar sağlamıştır. Kavramın kuramsal dayanağı, Thukydides'in Peloponnesos Savaşı'na ilişkin kaleme aldığı eserinde antik çağlara kadar uzanmakla birlikte, 1950'lerin başlarında John Herz, Herbert Butterfield ve Robert Jervis'in akademik yazılarıyla analiz edilmeye başlamıştır. Herz (1951, s. 157) güvenlik ikilemini, anarşik uluslararası sistemde birbirlerinin niyetleri konusunda belirsizlik yaşayan devletlerin her zaman en kötü duruma hazırlanarak güç yarışına girmeleri olarak tanımlanmıştır. Jervis (1978, s. 169) güvenlik ikilemini, anarşik bir uluslararası sistemde temelde uyumlu hedeflere sahip devletlerin nasıl hâlâ rekabete ve savaşa sürüklendiğini anlamanın anahtarı olarak değerlendirmiştir. Jervis'e göre güvenlik ikilemi, "bir devletin kendi güvenliğini artırmaya çalıştığı yolların çoğu, diğerlerinin güvenliğini azalttığında" ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak, Jervis'in (1978) çatışmanın "sarmal modeli" olarak adlandırdığı bu durum, kimsenin istemediği savaşın, her iki tarafın da kurtulamayacağı yanlış algılamaların bir sonucu olarak ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır. Butterfield (1951, s. 19-22) ise, akademik yazınlarında güvenlik ikilemine ilişkin altı önermesinde; (1) bunun nihai kaynağının, "insanlığın evrensel günahından" türetilen korkudan kaynaklandığını; (2) başkalarının niyetleri konusunda belirsizlik barındırdığını; (3) kökeninin kasıtsız olduğunu; (4) trajik sonuçlar doğurduğunu; (5) psikolojik faktörlerle daha da kötüleşebildiğini; ve (6) tüm insan çatışmalarının temel nedeni olduğunu, ifade etmiştir. Güvenlik ikilemi, devletler arasında askeri rekabeti ve silahlanma yarışlarını, hatta savaşları körükleyen bir tür güvensizlik dinamiğidir (Liff ve Ikenberry, 2014, s. 58). Bu nedenle, temelde uyumlu hedeflere sahip devletlerin neden yine de rekabete, silahlanma yarışlarına ve hatta savaşlara sürüklenebileceğini açıklama iddiasındadır.

Güvenlik ikilemi kavramı realist yaklaşımının bir parçası olarak ortaya çıksa da sadece realist teori ile sınırlı kalmamıştır. Liberal yaklaşım, demokratik kurumların ve uluslararası örgütlerin barışı kolaylaştırdığını ve güvenlik ikilemini hafiflettiğini iddia etmektedir (Doyle, 1983). İnşacı teori ise, anarşinin devletler tarafından inşa edildiğini ve güvenlik ikileminin anarşik uluslararası

sistem tarafından belirlenen verili durumlardan ziyade, devletlerin kendi kimliklerine ilişkin algılarının bir ürünü olduğu ortaya koymaktadır (Wendt, 1992, s. 407). Bu nedenle inşacı teoriye göre, güvenlik ikilemi aslında realist teorinin aksine doğal bir olmaktan ziyade devletlerden tarafından inşa edilen yapay bir olgudur.

Özetle geleneksel bakış açısından güvenlik ikilemi kavramı, bir devletin kendi güvenliğini sağlamak amacıyla çeşitli politikalar üretirken, bu politikaların diğer devletler için güvensizlik kaynağı oluşturması ve karşı politikalar üreterek genel güvensizlik ortamı yaratmasıdır (Bilgiç, 2011, s. 127). Bu çerçevede, İsrail'in Orta Doğu coğrafyasında nükleer güce sahip olması bölge devletleri arasında güvensizlik ortamını tetikleyebilir ve devletleri silahlanma yarışına itebilir. 1960'lı yılların başında İsrail'in nükleer silahlanmasında, Arap konvansiyonel tehdidi ve Sovyet nükleer tehdidi nükleer güce yönelmesinde etkili olurken, İsrail'in nükleer programı ise Irak, Libya, Suriye ve İran'ın nükleer güce sahip olmasını teşvik etmiş olabilir. Bu durum, uluslararası ilişkilerdeki temel silahlanma yarışı dinamiğinden kaynaklanmakta olup, güvenlik ikilemi ile yakından bağlantılıdır (Reiter, 2014, s. 63). Bu kapsamda çalışma, güvenlik ikilemi kavramını geleneksel bakış açısından ele alarak İsrail'in nükleer politikasının Orta Doğu devletleri üzerindeki etkisi incelenmektedir.

### 3. İsrail'in Nükleer Gücünün Tarihsel Gelişimi

İsrail'in nükleer silah programı, ülkenin ilk Başbakanı David Ben Gurion'un, komşu Arap Devletleri'nin konvansiyonel üstünlüğünü dengelemek için bir nükleer sigorta planı araştırmaya başladığı 1950'li yılların ortalarına kadar uzanmaktadır (Kristensen ve Korda, 2022, s. 38). Bu nedenle, 1950'li ve 1960'lı yıllar, İsrail'in nükleer duruşu için biçimlendirici yıllar olmuştur (BenLevi, 2023). 1948 yılında İsrail Devleti'nin kurulmasının ardından yaşanan Arap-İsrail Savaşı'nın sonunda, İsrail Başbakanı David Ben-Gurion, İsrail'in karşı karşıya olduğu varoluşsal tehditlere ilişkin bir strateji geliştirilmesi gerektiğini savunmuştur. Bu süreçte, Araplarla Yahudiler arasında yaşanılacak bir savaşta İsrail'in konvansiyonel gücünün yetersiz kalacağı ve dış güçlere bağımlı bir güvenlik ağının yeterli olmayacağı görüşü ön plana çıkmıştır. Bu nedenle İsrail'in caydırıcı bir etkiye sahip olan nükleer silaha sahip olmasının İsrail'in askeri hakimiyetini sürdürmesinin ve hayatta kalmasının tek yolu olduğu sonucuna varılmıştır (Joshi, 2000, s. 2089-2091). 13 Haziran 1952 tarihinde Savunma Bakanlığı bünyesinde İsrail Atom Enerjisi Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon, nükleer gelişme ile ilgili tüm faaliyetler için ana denetim organı haline gelmiştir. Bununla birlikte nükleer araştırma merkezleri kurularak bir nükleer programı destekleyebilecek altyapının oluşturulmasındaki ilk adımlar atılmıştır (Evron, 1994, s. 2). 1953 yılında İsrail Atom Enerji Komisyonu ile Fransız Atom Enerjisi Komisyonu arasında teknik bir değişim anlaşması imzalanarak her iki ülkenin de önemli kazanımlar elde ettiği, Fransız-İsrail nükleer iş birliği dönemi başlamıştır (Cochran, 2000, s. 134). İki ülke arasında iş birliğinin kurulmasında çeşitli stratejik çıkarların kesişmesi rol oynamıştır. Fransa'nın İsrail ile olan iş birliği başlangıçta ticari boyutta başlamasına rağmen, konjonktürel yapının etkisiyle siyasi boyuta dönüşmüştür. Fransa, İsrail'in başlıca silah tedarikçisi iken; İsrail ise, Fransa'nın Kuzey Afrika'daki



kolonilerinde yaşanan istikrarsızlıklarda bu ülkelerdeki Sefarad Yahudileriyle temaslarından elde edilen istihbarat akışını sağlamasına yardımcı olmuştur (Farr, 1999, s. 2). Her iki ülkenin de Arap milliyetçi rejimlerine (Mısır ve Suriye) karşı ortak tehdit algısı ve Anglo-Amerikan nükleer çabalarının dışında kalması, onları ortak bir nükleer iş birliğine yatkın hale getirmiştir (Schofield, 2014, s. 50). Bunlarla birlikte, iki ülke arasında güçlü bir ittifakın kurulmasında, ortak düşman olan Cemal Abdünnasır yönetimindeki Mısır etkili olmuştur. Bu dönemde, Suriye'nin milliyetçi ideolojiyi temel alarak, Mısır ile birleşmesi ve bölgedeki radikal rejimlere yapılan yoğun Sovyet silah sevkiyatı, iki ülkenin daha da yakınlaşmasını sağlamıştır (Dowty, 2005, s. 4). Fransa, Sovyetler Birliği'nin Mısır üzerindeki etkisini dengelemek için Orta Doğu'da güçlü bir müttefik arayışına girmiştir. Bu nedenle, 1956 yılı hem Fransa hem de İsrail için iş birliğinin temelini atılmasında önemli bir yıl olmuştur. Süveyş Kanalı krizinde (1956) Fransa'nın diplomatik yenilgisi, İsrail'le iş birliği yapmayı kabul etmesine ve böylece İsrail'in nükleer silah programını kolaylaştırmasına yol açmıştır (Shaker, 1980, s. 797). Bu nedenle Süveyş Krizi'nin, İsrail'in nükleer silah üretim programının doğuşunda önemli bir dönüm noktası olduğu söylenebilir.

İsrail'in nükleer programı için tek dış desteği, Fransa olmamıştır. 1955 yılında, Fransız-İsrail iş birliği zirveye ulaşmadan önce, İsrail ilk nükleer reaktörünü Eisenhower yönetiminin "Barış İçin Atom" Programı himayesi altında ABD'den satın almıştır.<sup>2</sup> Ancak ABD'nin 1954 yılında Atom Enerjisi Yasası gereği kurduğu reaktörleri düzenli denetleme hakkına sahip olması, İsrail'in ABD'nin desteğiyle nükleer silah sahibi olamayacağı anlamına geldiğinden (Cochran, 2000, s. 135) Fransa-İsrail ilişkileri daha da sıkılaşmıştır. 1957 yılında Fransa'nın iş birliği ile, Nefes çölünde Dimona'da teorik olarak yılda 10 ila 11 kilogram plütonyum üretme kapasitesine sahip 40 megavatlık (termal) plütonyum üreten bir reaktör inşa edilmiştir (Schofield, 2014, s. 56). Dimona nükleer tesisi, İsrail'in yaklaşık on yıl içinde plütonyum tabanlı bir nükleer silah altyapısı elde etmesini sağlamak için gereken tüm teknolojik bileşenleri<sup>3</sup> içermekle birlikte silah sınıfı plütonyumun çıkarılmasına adanmış çok gizli bir yeraltı yeniden işleme tesisi olmuştur (Fitzpatrick, 2011, s. 2). Böylelikle, 1960'ların sonlarına doğru istihbarat kaynaklarına göre İsrail, dünyanın altıncı nükleer gücü haline gelmiştir (Paritzky, 2003, s. 389). Fransa, 1968 yılına kadar İsrail'e 14 adet Jericho-I füzesi teslim etmiştir. Ancak, 1967 Altı Gün Savaşı'nın siyasi sonuçları, Fransız-İsrail ilişkilerini ciddi şekilde gerilmesine ve Aralık 1968'de Fransa'nın, İsrail'e tüm silah sevkiyatını askıya almasına neden olmuştur. Bu tarihten sonra İsrail kendi üretim kapasitesini oluşturmuş ve yerli Jericho-I montajını ve testini üstlenmiştir (NTI, 2012).

1973 Yom Kippur Savaşı'nın ardından İsrail'in nükleer programını, nükleer silahların geliştirilmesini ve konuşlandırılmasını içerecek şekilde genişlettiği varsayılmaktadır (Cohen, 2013). 1980 yılına gelindiğinde ise İsrail, Orta Doğu'da nükleer silah üretme kapasitesine sahip

2 Tel Aviv'in güneyinde yer alan Nahal Soreq Nükleer Araştırma Merkezinde halen faaliyette olan beş megavatlık 'yüzme havuzu' tipi reaktördür. Nahal Soreq'in resmi misyonu nükleer araştırma ve eğitimi olup bugüne kadar Uluslararası Atom Enerjisi Ajansı'nın denetimi altında faaliyet gösteren tek İsrail nükleer tesisidir. Bazı raporlarda, Nahal Soreq'in aynı zamanda bir nükleer silah araştırma ve tasarım tesisi olduğu öne sürülmekle birlikte; ancak bu iddiayı doğrulayacak güvenilir bir bilgi bulunmamaktadır. Bkz: Karpın, 2007, s. 51-56.

3 Tesis, uranyum dönüştürme, yakıt üretimi, uranyum zenginleştirme, üretim reaktörü ve yeniden işleme mekanizmaları ve nükleer silahlarla ilgili bir dizi faaliyet için çalışan birimler içermektedir. Bkz: Fitzpatrick, 2011.

tek devlet olmuştur. Bununla birlikte, 1980'li yıllarda Basra Körfezi'nde İran ve Irak arasında yaşanan savaşta kesin bir sonuca ulaşamaması İsrail'e önemli bir stratejik avantaj sağlamıştır. Bu süreçte, İsrail'in nükleer stratejisinin odak noktası, bölgesel nükleer tekelinin sürdürülmesi olmuştur (Cochran, 2000, s. 146). Bölgede nükleer tekelini sürdürmek amacıyla İsrail, 1960'lı yıllarda Mısır'ın nükleer programını sabote etmiş (Kadhim, 2006, s. 582), 1981 yılında ise İsrail jet savaş uçakları, Irak'ın Osiraq reaktörünü faaliyete geçmeden önce yok ederek Irak'ın nükleer silah geliştirme programını sürdürmesini engellemiştir (Blanche, 1999, s. 24).

1986 yılında İsrail'in nükleer programını başlangıcından beri çevreleyen belirsizliği, Vanunu Olayı'nın patlak vermesi sonucu ortadan kalkmıştır. Dimona Nükleer Santrali'nde teknisyen olarak çalışan Mordechai Vanunu'nun 5 Ekim 1986 tarihinde London Sunday Times Gazetesi'ne verdiği röportaj, İsrail'in sanılanın aksine daha büyük bir nükleer silah programına sahip olduğunu ortaya çıkarmış (Albright, 2015, s. 1) ve İsrail'in nükleer silah geliştirip geliştirmedeği hususunda süregelen tartışmalara son noktayı koymuştur (Özgen, 2019, s. 503). İsrail'in nükleer programı gizli olmaktan çıkmasına rağmen İsrail halen nükleer belirsizlik politikasını devam ettirmektedir.

Körfez Savaşı bölgesel askeri dengeyi İsrail'in lehine büyük ölçüde değiştirmiştir. Savaş, İsrail'in Saddam Hüseyin ile tek başına karşı durmak zorunda kalmamasını ve Irak tehdidi devam ettiği sürece ABD'nin Orta Doğu'daki hegemonik varlığını sürdürmesini sağlamıştır (Bahgat, 2007, s. 99). Böylelikle, İsrail 1990'lı yıllarda bölgesel nükleer tekeli sağlam ve tutarlı bir nükleer stratejiye sahip tek bölgesel aktör olmuştur. 2000'li yıllarda ise, İsrail'in ana güvenlik tehdidi Yahudi devletine varoluşsal bir tehdit oluşturacağı kaygısı ile İran üzerinden gelmeye başlamış, Tahran'ın nükleer kapasiteye ulaşmasını engellemek İsrail'in temel odak noktası haline gelmiştir. 2007 yılında ise İsrail'in Suriye'deki bir nükleer reaktöre saldırısı, düşmanlarının nükleer kapasite geliştirmesini önlemek için askeri güç kullanma doktrinini kullanabileceğinin örneklerinden birisi olmuştur (BBC News, 2018).

### 3.1. İsrail'in Nükleer Silah Elde Etmesinde Rol Oynayan Başlıca Faktörler

İsrail'in nükleer varlığı, savaş ve soykırımdan kaynaklanan tarihsel deneyimlerinden ve içinde bulunduğu jeopolitik koşullar çerçevesinde değerlendirilebilir. İsrail'in nükleer girişimlerinin altında, soykırımın gölgesi altında kurulan bir Yahudi devletinin etkisi oldukça fazladır (Pinkus ve Tlamim, 2002). "Kuşatma zihniyeti", iki bin yıllık diaspora deneyiminden kaynaklanan "getto zihniyeti" ile özel bir şekilde bağlantılı hale dönüşmüştür (Adamsky, 2010, s. 15). Bu nedenle, tarihi boyunca var olma hakkını tanımayı reddeden ve Yahudi devletine karşı ciddi bir tehdit oluşturan bir dizi düşmanla karşı karşıya kalan İsrail için bu ortamın bir sonucu olarak, savunma stratejisi çok önemli hale gelmiş ve nükleer programı, ulusal güvenlik stratejisinin hayati bir bileşenine dönüşmüştür. İsrail Devleti kurulmadan önce de revizyonist-siyonist hareketin öncülerinden Vladimir Jabotinsky, Demir Duvar Doktrini çerçevesinde İsrail'in kendisine saldırmaya çalışacak Arap Devletleri'ne karşı bir askeri ve siyasi üstünlük kurması gerektiğini dile getirmiştir (Balpınar, 2020, s. 747). İsrail Devleti kurulduktan sonra ise sahip olduğu coğrafi konumu, nükleer güce

sahip olma isteğinin daha da artmasına yol açan faktörlerden birisi olmuştur. Bu nedenle İsrail, dış yardımdan bağımsız olarak kendisini korumak amacıyla gerekli tüm güç unsurlarına sahip olmak için nükleer güce sahip olmak istemiştir (Bahgat, 2007, s. 87).

İsrail'in dış politik yaklaşımını, güvenlik konuları karakterize etmektedir (Joshi, 2000, s. 2089). Bu nedenle, İsrail'in güvenlik stratejisinin merkezinde yer alan nükleer silahların tesis edilmesi politikası, Orta Doğu politikasının da başlıca unsuru olmuştur. Begin Doktrini<sup>4</sup> kapsamında İsrail'in nükleer politikası, iki temel yapı üzerinden formüle edilmiştir. İlki, kendi nükleer programı hakkında belirsizliğin sürmesini sağlamak olurken ikincisi ise, Orta Doğu coğrafyasındaki diğer devletlerin nükleer güç elde etmesini engellemek olmuştur (Yasmin, 2004, s. 118). İsrail için, nükleer gücün tesis edilmesiyle güven ortamı yaratılmaya çalışılmış, bir pazarlık aracı olarak kullanılmış ve Arap devletlerinin saldırılarına karşılık caydırıcılık sağlanmıştır. Bununla birlikte İsrail için nükleer silahları varlığı "Samson seçeneği"<sup>5</sup> olarak bilinen ülke yok olma ile karşı karşıya kalırsa kullanacağı bir seçenek olmuştur. Nükleer silahlar, İsrail'in Arap Devletleri üzerindeki konvansiyonel askeri teknolojik üstünlüğünü kaybettiği ve bir Arap kimyasal saldırısına karşı nihai caydırıcılığa ihtiyaç duyduğu güne karşı bir sigorta olarak görülmüştür (Barnaby, 1989, s. 50). İsrail, Orta Doğu coğrafyasında "eş-merkezli üç tehdit çemberi" ile çevrili olduğunu iddia etmektedir. İlk halka, İntifada ve Gazze operasyonları ile, İsrail'e içeriden saldırı yapılabileceğini gösteren Filistin çemberidir. İkinci halka ise Irak ve İran'dır. Üçüncü halka ise Pakistan'a, Afganistan'a, Endonezya'ya ve İslam ülkelerinin çoğuna kadar uzanmaktadır (Said, 2011, s. 41). Bu nedenle, bağımsız bir nükleer caydırıcılığa sahip olmak, tarihi nedeniyle İsrail için bir ulusal beka meselesi olarak görülmektedir. Eski İsrail Başbakanı Şimon Peres, İsrail'in bu arayışını, "Bu [nükleer] seçeneğini Hiroşima'ya ulaşmak için değil, Oslo'ya ulaşmak için inşa ettik. İsrail'in herhangi bir provokasyon olmaksızın defalarca saldırıya uğramasının nedeninin, bazı komşularımızın bizi alt edebileceklerini düşünmeleri olduğunu hissettik ve bu kışkırtmanın artık var olmayacağı bir durum yaratmak istedik" sözleriyle dile getirmiştir (Bahgat, 2007, s. 87).

### 3.2. İsrail'in Nükleer Silahlarına ABD'nin Tepkisi

Kurulduğu günden bu yana iki ülke arasında, birçok ABD Başkanı tarafından da dile getirilen bir özel ilişki olmuştur. Özel ilişki tanımı ile ABD ve İsrail'in yüksek düzeyde dostluk, güven ve siyasi ve askeri iş birliği ile benzersiz ortaklığa sahip olduğu ortaya konulmuştur (Bar-Siman-Tov, 1998, s. 231). İki ülke arasındaki ilişkiler özellikle 1967 yılından sonra özel bir hal almıştır. 1967 yılına kadar iki ülke arasındaki stratejik çıkarlardaki ayrışma ve stratejik iş birliğinin yokluğu karşısında ABD, İsrail'i Orta Doğu'daki çıkarlarına karşı stratejik ve siyasi bir yük olarak algılama eğiliminde olmuştur. Bu dönemde iki ülke arasındaki ilişkilerde, ABD'nin İsrail'e yaptığı yardım ekonomik

4 Begin Doktrini, İsrail Başbakanı Menachem Begin tarafından ortaya konan ve İsrail'in Orta Doğu coğrafyasında nükleer silahların yayılmasını engellemek için potansiyel tehditlere karşı önleyici saldırıları aktif olarak öneren, bir ulusal güvenlik doktrinidir (Talbot, 2023, s. 1).

5 Samson Seçeneği, kısmen belirli düşman saldırılarına yönelik örtülü bir nükleer misilleme tehdidine dayanan bir politikayı ifade etmekle birlikte, yalnızca "son çare" veya "son çareye yakın" durumlarda kullanmak için stratejik bir avantaj sağlamayı mümkün kılmaktadır (Beres, 2013, s. 6).

alanla sınırlı kalmıştır. 1962'ye kadar ABD, İsrail'e silah sağlamayı reddetmiş ancak 1967 yılından sonra İsrail'in başlıca silah tedarikçisi haline gelmiştir (Bar-Siman-Tov, 1998, s. 259).

İsrail, nükleer silah programını 1950'lerin sonlarında başlatmasına rağmen ABD hükümeti 1960'a kadar ciddi bir ilgi göstermemiştir. ABD yönetimi, Dimona tesisini ilk olarak 1958 yılında U-2 uçuşlarından sonra tespit etmiştir (Stout, 2007). 1961 yılında John F. Kennedy başkan olduğunda, İsrail'in nükleer silah kapasitesini geliştirmeyi amaçladığına dair şüpheleri kontrol etmek için ABD'li bilim adamlarının Dimona kompleksini düzenli olarak ziyaret etmesini bir öncelik haline getirmiştir (Cohen ve Burr, 2021). Bu amaçla, 1961 yılından 1968 yılına kadar Kennedy ve Johnson yönetimleri, İsrail'i NPT (Nuclear Non-Proliferation Treaty/ Nükleer Silahların Yayılmasını Önleme Anlaşması) anlaşmasını imzalamaya ve nükleer silahlardan vazgeçmeye ikna etmek için çaba göstermişlerdir. Ancak bu çaba Nixon yönetiminin başa gelmesiyle değişmiş ve Eylül 1969 tarihli Nixon-Meir mutabakatına<sup>6</sup> göre İsrail, ABD'nin İsrail'e NPT'ye katılması için baskı yapmaktan kaçınması halinde nükleer denemeler yapmamayı veya nükleer cephaneliğini halka açıklamamayı kabul etmiştir (Rabinowitz ve Miller, 2015). Meir-Nixon anlaşmasının ardından ABD artık İsrail'e NPT'yi imzalaması için baskı yapmamıştır. ABD, NPT'nin evrenselliğini teşvik eden bir politikayı sürdürse de İsrail'in nükleer gücü söz konusu olduğunda göz ardı etme politikasını benimsemiştir. Bugüne kadar tüm İsrail ve ABD hükümetleri bu anlayışa bağlı kalmıştır (Fitzpatrick, 2011, s. 2). Böylelikle İsrail, uygulamış olduğu "nükleer belirsizlik" doktrinini de sürdürülebilir hale gelmiştir.

İsrail'in nükleer bir güç olma hedefine ulaşmasına Fransa, doğrudan yardım ederken, Amerika Birleşik Devletleri ise, İsrail'e nükleer silahlar elde etmemesi konusunda baskı yapmayarak ve İsrail'in Orta Doğu'daki tek nükleer silahlara sahip devlet olmasına izin vererek yardımcı olmuştur. John Mearsheimer ve Stephen Walt'a göre, ABD hükümeti diğer ülkelere 1968 NPT anlaşmasını imzalamaları için baskı yapmasına rağmen İsrail'e nükleer programını durdurması ve anlaşmayı imzalaması için baskı yapmak için çok az şey yapmıştır (Mearsheimer ve Walt, 2007, s. 35). ABD Başkanı Jimmy Carter, İsrail'in önemini şu sözleriyle dile getirmiştir: *"İsrail ile özel bir ilişkimiz var; ne ülkemizde ne de dünyada hiç kimsenin Orta Doğu'daki bir numaralı taahhüdümüzün İsrail'in kalıcı olarak korunması ve barış içinde var olması olduğundan şüphe duymaması çok önemlidir"* (Bar-Siman Tov, 1998, s. 231). Bu nedenle, her ne kadar İsrail'in nükleer silahlara sahip bir devlet olma kararına öncülük eden birincil güç ulusal güvenlik olsa da ABD'nin İsrail'in nükleer silah sahibi bir güç haline gelmesine hoşgörü göstermesi, ülkenin nükleer silahların yayılmasındaki başarısında ikincil bir faktör olmuştur (Da Cruz, 2020, s. 6).

6 1969 yılı ABD-İsrail nükleer ilişkilerinde bir dönüm noktası olmuştur. ABD Başkanı Richard Nixon'ın ulusal güvenlik danışmanı Henry Kissenger'in temaslarıyla İsrail'in Orta Doğu'da nükleer silahlara sahip olmasının gizliliğinin Sovyet-Arap nükleer garantisine yol açabileceği göz önüne alındığında gizli tutulmasına özen gösterilmiştir (Dubin, 2022). 1970'li yıllarda İsrail'in "stratejik değer" imajı köklemiş ve 1980'lerin ortalarına doğru ise Mearsheimer ve Walt'un (2007, s. 60) ifadelerine göre, imanin şartı haline dönüşmüştür.

#### 4. İsrail'in Nükleer Belirsizlik Politikası

Nükleer belirsizlik, bir devletin nükleer kapasitesinin var olduğunu kabul etmediği ancak diğer ulusların algılarında, stratejilerinde ve eylemlerinde fark yaratacak şekilde kesin olarak tanıdığı durumu ifade etmektedir (Cohen, 1998, s. 2). Aynı zamanda, belirsizlik sadece nükleer silaha sahip olduğunu doğrulamayı reddetmekle ilgili değil, aynı zamanda bunu inkar etmeyi de reddetmekle ilgilidir (Kristensen ve Korda, 2022, s. 41). Devletlerin aleni nükleer silah arayışı, bir devletin düşmanı tarafından askeri saldırı veya misilleme niteliğinde nükleer gelişme olasılığını artırabilir ve devletin güvenliğini artırmak yerine azaltabilir. Belirsizlik politikası, komşu devletleri alarma geçirmekten kaçınmak için güvenlik için silah edinerek “her iki yola da sahip olma girişimi olarak görülebilir (Kitano, 2016).

İsrail'in nükleer politikası, diğer nükleer silahlara sahip devletlerden farklı olmuştur. Diğer devletler nükleer statülerini alenen ilan ederken, İsrail “Orta Doğu’ya nükleer silahları tanıtan ilk ülke olmayacağı” formülüne dayanan bir “nükleer belirsizlik” politikasını izlemiştir (Ami, 2009). Bu nedenle İsrail, nükleer silahlara sahip olup olmadığını hiçbir zaman doğrulamamış veya reddetmemiştir. Şimon Peres, İsrail'in nükleer belirsizliğini koruma amacını “*Bazı alanlarda belirli bir düzeyde gizlilik korunmalıdır. Bu soruyu (nükleer silahlar) çevreleyen şüphe ve sis yapıcıdır, çünkü caydırıcılığımızı güçlendirir*” ifadesiyle dile getirmiştir (Bahgat, 2007, s. 102). İsrail'in belirsizliğe dayanan nükleer stratejisi, iyi planlanmış bir tasarımın uygulanmasından kaynaklanmak yerine, çeşitli uluslararası, bölgesel ve yerel hususlara yanıt olarak zaman içinde gelişmiştir (Cochran, 2000, s. 152). İsrail'in nükleer belirsizliği, jeopolitik faktörlerden ve Orta Doğu'nun değişken doğasından kaynaklanmıştır (Joshi, 2000, s. 2089). Bu yüzden İsrail'in nükleer belirsizlik politikasının ilk olarak nükleer silahların yayılmasından endişe duyan ABD ile ilişkilerinin zayıflamasını önlemek amacıyla sürdürdüğü öne sürülmüş (Cohen and Frankel, 1990, s. 20), daha sonra zamanla güvenlik kaygıları önemli bir faktör haline dönüşmüştür.

Nükleer belirsizlik politikası, İsrail'in güvenlik stratejisinin temel unsurlarından birisi olmuş ve iki ana amaca hizmet etmiştir. İlk olarak belirsizlik politikasıyla etkin bir caydırıcılık sağlamıştır. Belirsizlik politikası, İsrail'in varlığının veya güvenliğinin tehlikeye girmesi durumunda örtülü bir kitlesel misilleme tehdidi sağlamasına yardımcı olmuştur (Paritzky, 2003, s. 392). İkinci olarak ise İsrail, nükleer silahlara sahip olduğunu kabul etmeyerek küresel nükleer silahların yayılmasını önleme rejimini ihlal etmekten kaçınmıştır. Nükleer Silahların Yayılmasının Önlenmesi Anlaşması'nı (NPT) hiçbir zaman imzalamayan üç devletten biri olan İsrail'in nükleer hırsları hiçbir zaman uluslararası hukuk tarafından kısıtlanmamış (Kadhim, 2006, s. 582), bu nedenle İsrail nükleer belirsizlik politikasını devam ettirebilmiştir. İsrail nükleer statüsünü kabul ederse, varlığına yönelik güvenlik tehditleri ortadan kalkmadan, silahsızlanma baskısının artmasına neden olabilecektir. Bu nedenle, nükleer belirsizlik politikasından vazgeçmek, muhtemelen Orta Doğu ülkelerinin, Dimona nükleer reaktörünün UAEK (Uluslararası Atom Enerjisi Kurumu) tarafından uluslararası denetim ve kontrole açılması yönünde İsrail'e uygulanan baskıyı artırmasına yol açabilecektir (Israeli, 2015, s. 554).

Özetle İsrail'in nükleer belirsizlik politikası, Orta Doğu devletleri ile arasındaki askeri üstünlüğünü ortaya koymasını sağlayan stratejik bir role sahip olmuştur. Aynı zamanda İsrail'in nükleer kapasitesinden duyulan korku, Arapların İsrail'i yok etmeye yönelik hedeflerinin bastırılmasında ve Arap dünyasının isteksiz de olsa İsrail'in varlığıyla uzlaşmaya zorlamasında önemli bir rol oynamaktadır. İsrail açısından sahip olduğu nükleer gücü hem Arap saldırganlığını sınırlamış hem de barış diplomasisi fırsatlarını kolaylaştırırken (Ziv, 2007, s. 90), Arap Devletleri açısından güvenlik ikilemine yol açmaktadır. Arap devletleri, İsrail'in nükleer kapasitesini bir caydırıcılık aracı ve aynı zamanda önleyici saldırı için potansiyel bir kullanım aracı olarak algılamaktadır (Said, 2002). Bu durum İsrail'in güvenliğini de tehdit eder boyuta ulaşmasına neden olmakta ve çatışma sarmalına yol açmaktadır.

#### 4.1. İsrail'in Nükleer Kapasitesi

İsrail, uzun süredir uyguladığı nükleer belirsizlik politikasını sürdürmeye devam etmektedir. Bu nedenle, İsrail'in nükleer cephaneliğinin boyutu ve silahlarına atfedilen verim ve özellikler hakkında önemli belirsizlikler söz konusu olmaktadır.

**Tablo 1:** İsrail'in Nükleer envanteri

Tip/Tasarım	Menzil (km)	Yük (kg)	Savaş Başlığı Sayı
Aircraft F-16	1.600	5400	30
Kara tabanlı füzeler			
Jericho II	1500-1800	750-1000	25
Jericho III	>4000	1000-1300	25
Deniz Tabanlı füzeler			10
<b>Toplam Envanter</b>			<b>90</b>

**Kaynak:** SIPRI, 2021.

Tablo 1'de de ayrıntılı olarak belirtildiği gibi, 2021 yılı itibariyle İsrail'in yaklaşık 90 nükleer savaş başlığı stoğuna sahip olduğu tahmin edilmektedir. İsrail Jericho füze serisini 1962 yılında ilk olarak Fransa'nın yardımıyla geliştirmeye başlamıştır. Jericho II orta menzilli, karada taşınabilir, iki aşamalı, katı yakıtlı, ayırma savaş başlığına sahip bir balistik füzedir. Yaklaşık 1.500 km maksimum menzile ve 1000 kilograma kadar yüksek patlayıcı taşıma kapasitesine sahiptir. Jericho II uzun menzilli füzesi, Orta Doğu'daki (özellikle İran) ve güneybatı Rusya'daki tüm hedefleri vurma kapasitesine sahiptir. Jericho III, İsrail tarafından Jericho II balistik füzelerinin yerini almak üzere geliştirilmiş ve üretilmiş katı yakıtlı orta menzilli bir balistik füzedir. İlk olarak 2008 yılında test edilmiş ve 2011 yılında hizmete girmiştir. Jericho III füzesinin 2011 yılında operasyonel ilan edilmesiyle, Jericho II füzesinin 2026 yılına kadar aşamalı olarak kullanımdan kaldırılması beklenmektedir (Jericho 3, 2021).

İsrail, 1999'dan günümüze kadar Almanya'dan beş adet dizel motorlu Dolphin sınıfı denizaltı satın almıştır. 2002 yılında eski Pentagon yetkilileri, bunların nükleer savaş başlığı taşıyabilen



yerli olarak modifiye edilmiş Harpoon seyir füzeleriyle silahlandırıldığını öne sürmüştür. Eğer iddia edilenler doğru ise bu gelişme İsrail'e denizden ikinci saldırı yeteneği kazandırmıştır. Ancak İsraili yetkililer, doğrulanmayan bu raporlar hakkında kamuoyuna açık yorum yapmayı sürekli olarak reddetmiştir (Mills, 2022).

## 5. İsrail'in Nükleer Belirsizlik Politikasının Orta Doğu'nun Güvenliğine Etkisi

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Orta Doğu coğrafyasında Yahudi devletinin kurulması ve sonrasında İsrail'in nükleer silahlara sahip olması, bölgedeki güç dengesini önemli ölçüde değiştirmiştir. Dünyanın diğer yerlerinde olduğu gibi, bir devletin kendi güvenliğini artırmaya yönelik askeri çabaları, diğerlerinin kendilerini daha az güvende hissetmelerine ve dolayısıyla benzer çabalara girişme olasılıklarının artmasına neden olacak talihsiz bir etkiye sahip olabilmektedir (Åtland, 2014, s. 145). Bu nedenle, Orta Doğu'daki güvenlik sorunlarının temel nedenleri arasında, uluslararası politikadaki anarşinin bir sonucu olarak diğer devletlerin niyetlerine ilişkin belirsizlik durumu ve güvenlik ikilemi yer almaktadır (Booth ve Wheeler, 2008: 4). Orta Doğu coğrafyasında güvenlik algısı, karşılıklı, kolektif veya işbirlikçi güvenlik anlayışından ziyade ulusal güvenlik etrafında şekillenmiştir (Hynek ve Smetana, 2015, s. 284). Bu nedenle Orta Doğu coğrafyasında nükleer silahların yayılmasının istikrar yerine çatışmayı getirmesi olası gözükmektedir. Nye ve Welch'e (2013) göre, nükleer silahlar geliştirebilecek devletlerin pek çoğunun tarihinde darbeler ve siyasi istikrarsızlıklar bulunmaktadır. Belirsizlik ve siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle maliyetleri rasyonel sınırların çok ötesine taşınan güvenlik rekabeti, Orta Doğu coğrafyasındaki devletleri çatışma sarmalına çekme riskini içinde barındırmaktadır (Kardaş, 2016, s. 10).

Orta Doğu'daki nükleer rekabetin altında kısmen Arap-İsrail düşmanlığının bir sonucu olarak İsrail'in nükleer varlığı ve bu durumun Orta Doğu devletlerinin tepkisine neden olması yer almaktadır. Ancak, nükleer silahlanma yarışında sadece İsrail'in nükleer silahlara sahip olması değil, Orta Doğu devletleri arasındaki bir dizi etnik, siyasi, sosyo-ekonomik anlaşmazlıklar, rekabet ve ulusal hırslar da nükleer rekabetin artmasına neden olmaktadır (Bhatia, 1988). Orta Doğu coğrafyasında nükleer güç elde etmenin dört nedeni olduğu varsayılabilir: 1) ek enerji kaynaklarına yönelik gerçek bir ihtiyaç; 2) ileri teknolojileri kullanarak prestij kazanma arzusu; 3) birçok aktörün korktuğu, nükleer silahların geliştirilmesi yoluyla İran'ın bölgesel hegemonyasını kırmaya yönelik olan İran'ın nükleer programına verilecek bir yanıtın ortaya konulması; (Asculai, 2012, s. 391) ve son olarak 4) bölgede İsrail'in nükleer caydırıcılığını kırma ihtiyacı yer alabilir.

Güvenlik ikilemi yaklaşımı İsrail'in nükleer belirsizlik politikası çerçevesinde değerlendirilirse, Orta Doğu coğrafyasında gerilim sarmalı yaşanma ihtimali yüksek görünmektedir. İsrail'in bağımsız bir devlet olarak ilan edildiği 1948 yılından bu yana Orta Doğu'da pek çok çatışma yaşanmıştır. İsrail dünyada nükleer silaha sahip olan altıncı ülke ve Orta Doğu coğrafyasında ise ilk ülkedir. Ancak, Orta Doğu'da hiçbir devlet nükleer silah kapasitesine sahip olduğunu beyan etmemiştir (Lewis, 2013, s. 433). İsrail, nükleer belirsizlik politikasına dayanarak Orta



Doğu'ya nükleer silah sokan ilk ülke olmayacağını resmen savunmaya devam etmektedir. Ancak günümüzde İsrail'in nükleer silahlarının varlığı, "açık bir sır" haline dönüşmüştür. Bu nedenle, İsrail'in nükleer silahları, Orta Doğu'daki istikrarı bozucu etki yaratarak Orta Doğu'nun güvenliğini etkilemektedir. İsrail'in nükleer kapasitesi bölge devletleri arasında güvenlik sorunlarına ve askeri dengesizliklere yol açmaktadır. Nükleer güce sahip olan İsrail, Orta Doğu coğrafyasında domino etkisi yaratabilir ve bölgedeki diğer ülkeleri nükleer güce yönelmesine neden olabilir (Adami ve Bakhshi, 2020, s. 80). İsrail'in konvansiyonel ve konvansiyonel olmayan silahlanma birikiminin bir sonucu olarak Orta Doğu'da Arap ve Arap olmayan ülkeler tarafından algılanan tehdit, Orta Doğu'daki istikrarı daha da zayıflatan karşı silahlanma programlarının başlamasını tetiklemektedir. Örneğin Suriye, İsrail'in nükleer kapasitesini saldırgan olarak değerlendirmektedir (Aronson, 1992, s. 627). Özellikle, İran ile İsrail arasında var olan sorunların gerilimi giderek artırması, iki ülke arasında büyük bir çatışma riskini de beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte, İran'ın nükleer kapasite elde etme hamlesi tüm bölgede, büyük endişelere yol açmaktadır (Said, 2011, s. 39).

Güvenlik, başka devletlerin saldırgan niyetlerinin varlığına ya da yokluğuna göre artıp azaldığı için tehditkâr devletlerin tavır ve tutumları önemlidir (Wolfers, 2013, s. 54). Bu açıdan güvenlik ikilemi dinamiklerini körükleyebilecek değişkenlere baktığımızda ise, Orta Doğu coğrafyasındaki askeri asimetrieler oldukça tehlikeli görünmektedir. Bu asimetrik yapı, "...bir dizi aktörün stratejileri, doktrinleri ve operasyonel paradigmaları açısından mevcut olan kuvvetlerin niceliği ve niteliğindeki önemli eşitsizlikler olarak tanımlanabilmektedir (Hynek ve Smetana, 2015). Orta Doğu coğrafyasındaki devletlerin güç ve kapasitelerindeki dağılımda öngörülemeyen değişiklikler yalnızca belirsizliği artırmakla kalmayıp yaşanan güvensizlik sarmalı, enerji tedarikinde de istikrarsızlaştırıcı bir rekabete neden olabilir.

**Tablo 2:** Orta Doğu Coğrafyasında Nükleer Reaktörler

Nükleer Reaktöre sahip Devletler	İnşaat Halindeki Nükleer Reaktörler	Öneri Halindeki Nükleer Reaktörler
İran, BAE	Mısır	Ürdün, Suudi Arabistan <sup>7</sup>

**Kaynak:** Emerging Nuclear Energy Countries, 2023.

Tablo 2'den de görüldüğü gibi, Orta Doğu'da nükleer silahlara sahip bir ülke (İsrail), inşa halinde veya işletmede nükleer santralleri olan iki ülke (İran, BAE) ve nükleer program geliştirmeyi planlayan birkaç ülke (Ürdün, Mısır, Suudi Arabistan) bulunmaktadır (Adami ve Bakhshi, 2020, s. 80). 2006 yılından bu yana Orta Doğu'daki birçok devlet nükleer enerjiye yönelme niyetlerini açıklamıştır (Krane vd., 2016, s. 44).

Ağustos 2020 yılında Birleşik Arap Emirlikleri (BAE), Barakah nükleer enerji santralini açan ilk Arap ülkesi olmuştur. Ancak, BAE'nin nükleer enerji santraline sahip olmasının yarattığı, güvenlik ikileminin yanı sıra, bölgesel gerilimin taraflarının iç siyasal dinamiklerinin de gerilimleri

<sup>7</sup> Suudi Arabistan'ın sivil bir nükleer enerji endüstrisi kurma planı bulunmaktadır. Ülke 2013 yılında 2032 yılına kadar 17 GWe nükleer kapasite öngörülmüş, ancak bu hedef iki yıl sonra terk edilmiştir. Bkz: World Nuclear Association, 2022.

körüklediği görülmektedir (Kardaş, 2016, s. 11). Örnek olarak, BAE nükleer santralının Katar'a yakın bir konumda bulunması Katar'ın bunu bölgesel istikrara yönelik ciddi bir tehdit olarak tanımlamasına neden olmuştur. Bu nedenle, Orta Doğu devletleri arasındaki düşmanlık, nükleer programların çoğalmaya devam etmesi durumunda potansiyel bir güvenlik sorunu oluşturacaktır (Mjahed, 2020, s. 1). İran ve İsrail, tartışmalı nükleer programlar oluşturmayı başarırken; Suudi Arabistan bölgesel hakimiyet arayışında nükleer rekabetin içine çekilmektedir. Suudi Arabistan da, nükleer enerji programının bir parçası olarak Güney Kore, Arjantin, Çin, Rusya ve Fransa ile genel nükleer enerji işbirliği anlaşmaları imzalamış ve 2032 yılına kadar 17 gigawatt'a kadar nükleer enerji kapasitesinin inşasını öngören çeşitli planlar yayınlanmıştır (Krane vd., 2016, s 45).

Orta Doğu'nun nükleer güce sahip devletlerden oluşması senaryosu bölgede istikrarsızlığın daha da artmasına neden olacaktır. İsrail'in nükleer güce sahip olması, bölge devletlerini etkileyerek Orta Doğu'da büyüyen nükleer (askeri ve sivil) programların ve artan nükleer/radyoaktif güvenlik tehditlerinin oluşmasına neden olabilecektir (Adami ve Bakhshi, 2021, s. 92). Orta Doğu'da nükleer silahların yayılmasının önlenmesi ve silahsızlanma, bölgede güvenlik ve istikrarın olmazsa olmaz koşullarından birisidir (Fahmy, 2022, s. 101). İsrail'in nükleer belirsizlik politikası, nükleer silahların bölgesel yayılmasının önleme çabaları açısından istikrarsızlığın önemli bir itici gücü olmaktadır.

Orta Doğu'daki nükleer silahların yayılmasını önlemek için, Orta Doğu devletleri tarafından kapsamlı bir güvenlik ve iş birliği sürecinin takip edilmesi gerekmektedir. ABD, Avrupa Birliği ve NATO dahil olmak üzere başlıca küresel aktörler tarafından onaylanan bölgesel politikalar temelinde hareket edilmelidir. Bu nedenle Batılı ülkeler ve onların bölgedeki müttefikleri tarafından yürütülen güvenlik politikalarının derinlemesine yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir (Samaan, 2013, s. 628). Ancak, İsrail'in güvenlik ikilemi ve diplomatik kaygılar temelinde seçtiği nükleer belirsizlik politikası, Orta Doğu coğrafyasında kitle imha silahlarından arındırılmış bir bölge kurulmasının önünde engel oluşturmaktadır.

## 6. Sonuç

Orta Doğu coğrafyası, aktör sayısı açısından çok kutuplu bir görünüme sahip olmakla birlikte bölgenin stratejik politikalarının merkezinde yer alan aktörler arasında Mısır, İran, Irak, İsrail, Suriye ve Suudi Arabistan önemli bir rol oynamaktadır. Gücün, bu devletler arasında asimetrik dağılması çok sayıda bölgesel çatışmanın yaşanmasına ve rezervlerinin körüklediği bir dizi silahlanma yarışına girmelerine neden olmaktadır. İsrail'in nükleer belirsizlik politikası, komşu ülkelerde kararsız nükleer politikaların tetiklenmesini ve bölgesel istikrarsızlığı daha da artırmaktadır. Üstelik Orta Doğu devletleri arasındaki şeffaf olmayan bir nükleer rekabet, doğası gereği caydırıcılık sisteminin şekillenmesine engel olmaktadır (Samaan, 2013, s. 641). Bu durum, bölge coğrafyasındaki devletleri çatışma sarmalına çekme riskini de beraberinde taşımaktadır.

Özetle, Orta Doğu coğrafyasında nükleer silahların yayılması bölgede istikrarsızlığa neden olmakla birlikte nükleer silahların bu istikrarsız bölgede kullanılmasına ilişkin endişelerin artmasına da yol açmaktadır.

## Kaynakça

- Adami, A., & Bakhshi R. (2020). Nuclear Security in the Middle East: Challenges, Solutions and Regional Cooperation. *The Quarterly Journal of Political Studies of Islamic World*, 9 (36), 75-97. Doi: 10.30479/psiw.2020.11183.2591
- Adamsky D. (2010). *The Culture of Military Innovation: The Impact of Cultural Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the US, and Israel*, Stanford: Stanford University Press.
- Albright, D. (2015). Israel's Military Plutonium Inventory. *Institute for Science and International Security*, 1-5.
- Ami, S. B. (2009). Nuclear Weapons in the Middle East: The Israeli perspective. Cairo: International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament.
- Aronson G. (1992). Hidden Agenda: US-Israeli Relations and the Nuclear Question, *Middle East Journal*, 46 (4). 617-630.
- Arends, M. F. (2012). Homeros'dan Hobbes ve Ötesine: Avrupa Geleneğinde "Güvenlik" Kavramı. Mustafa Aydın vd. (Ed.), *Uluslararası İlişkilerde Çatışmadan Güvenliğe* içinde (ss. 199-220). İstanbul: İstanbul Bilgi Yayınları.
- Asculai E. (2012). Nuclear Power in The Middle East. *The Nonproliferation Review*, 19 (3), 391-400. Doi: 10.1080/10736.700.2012.734187
- Åtland K. (2014). Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma?. *Comparative Strategy*, 33 (2), 145-166. Doi: 10.1080/01495.933.2014.897121.
- Bahgat, G. (2007). *Proliferation of Nuclear Weapons in the Middle East*. Florida: University Press of Florida.
- Balpınar, Z. (2020). Vladimir Zéev Jabotinsky'nin Demir Duvar Doktrinini Anlamak. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*. 16 (36), 743-781. Doi: <https://doi.org/10.17752/guvenlikstrj.847716>
- Bar-Siman-Tov, Y. (1998). The United States and Israel since 1948: a "Special Relationship"?. *Diplomatic History*, 22 (2): 231-262. Doi: <https://doi.org/10.1111/1467-7709.00115>
- Barnaby, F. (1989). *The Invisible Bomb: The Nuclear Arms Race in the Middle East*. London: I. B. Tauris & Co. Ltd.
- Baylis, J. (2008). Uluslararası İlişkilerde Güvenlik Kavramı. *Uluslararası İlişkiler*, 5 (18), 69-85. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/uidergisi/issue/39260/462353>
- BBC News. (21 Mart 2018). "İsrail, 2007'de Suriye'deki nükleer reaktörünü vurduğunu ilk kez kabul etti". <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-43484585>
- BenLevi, R. (2023). The Evolution and Future of Israeli Nuclear Ambiguity, *The Nonproliferation Review*. Doi: 10.1080/10736.700.2023.2215583.
- Beres, R. L. (2013). Looking Ahead Revising Israel's Nuclear Ambiguity in the Middle East. Herzliya Conference. <https://www.runi.ac.il/media/soipnf0a/louisreneberes.pdf> (Erişim Tarihi: 23.02.2024).
- Bhatia, S. (1988). *Nuclear Rivals in the Middle East*. New York: Routledge.
- Bilgiç, A. (2012). Güvenlik İkilemi'ni Yeniden Düşünmek Güvenlik Çalışmalarında Yeni Bir Perspektif. *Uluslararası İlişkiler*, 8 (29), 123-142.
- Blanche, E. (1999). Israel Addresses The Threats of the New Millennium – Part One. *Jane's Intelligence Review*, 11 (2), 24-27.
- Booth, K. & Wheeler N. (2008). The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics. Palgrave Macmillan, No. 1, pp. 1-41
- Butterfield, H. (1951). *History and Human Relations*, London: Collins.

- Buzan, B. (2013). Barış, Güç ve Güvenlik: Uluslararası İlişkilerde Çatışan Kavramlar. Esra Diri (Yayına Hazırlayan), *Uluslararası İlişkilerde Anahtar Metinler* içinde (ss. 165-190), İstanbul: Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi.
- Center for Arms Control and Non-Proliferation. (2024). <https://armscontrolcenter.org/countries/israel/> (Erişim Tarihi: 12.03.2024).
- CIA Factbook. (2022). <https://www.cia.gov/the-world-factbook/about/archives/2022/countries/israel/#geography>
- Cochran, E.S. (2000). Israel's Nuclear History, *Israel Affairs*, 6(3-4), 129-156, Doi: 10.1080/135.371.20008719576
- Cohen A. (1998). *Israel and the Bomb*, New York: Columbia University Press.
- Cohen A. (2013). Nuclear Weapons: Lessons from the Yom Kippur War, Wilson Center, (13.10.2013), <https://www.wilsoncenter.org/article/nuclear-weapons-lesson-the-yom-kippur-war> (Erişim Tarihi: 07.02.2024).
- Cohen A. and Burr W. (2021). How Israel Built a Nuclear Program Right Under the Americans' Noses, Haaretz, <https://www.haaretz.com/israel-news/2021-01-17/ty-article-magazine/.premium/how-israel-built-a-nuclear-program-right-under-the-americans-noses/0000017f-dbf0-d3a5-af7f-fbfec3bb0000> (Erişim Tarihi: 03.11.2023).
- Cohen A. and Frankel B. (1990). Opaque Nuclear Proliferation. *Journal of Strategic Studies*, 13 (3). Doi: 10.1080/014.023.99008437417
- Collins, A. (2004). State-Induced Security Dilemma: Maintaining the Tragedy. *Cooperation and Conflict*, 39 (1), 27-44. Doi: 10.1177/001.083.6704040833
- Da Cruz, M. (2020). Why Do States Acquire Nuclear Weapons? A Theoretical Framework in Assessing Nuclear Proliferation in Israel, Iran and Saudi Arabia. *Political Analysis*, 21, (2), 1-16.
- Donnelly, J. (2013). Realizm. Burchill, Scott, vd. (Ed.) *Uluslararası İlişkiler Teorileri* içinde (ss. 53-84), İstanbul: Küre Yayınları.
- Dowty, A. (2005). The Enigma of Opacity: Israel's Nuclear Weapons Program as a Field of Study. *Israel Studies Forum*, 20 (2), 3-21. Doi: 10.3167/106.577.105780793680
- Doyle, M. W. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, 12 (3), 205-235.
- Dubin, A. (2022). Israeli Nuclear Program: Memo to President Nixon from Henry Kissinger, 7/12/69, Harvard Kennedy School, <https://policymemos.hks.harvard.edu/blog/israeli-nuclear-program-memo-president-nixon-henry-kissinger-71669> (Erişim Tarihi: 14.02.2024).
- Dunn, L. A. and Kahn, H. (1976). Trends in Nuclear Proliferation, 1975-1995 Projections, Problems, and Policy Options, (New York: Arms Control and Disarmament Agency) <http://www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADB011707>.
- Emerging Nuclear Energy Countries (2023). <https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/others/emerging-nuclear-energy-countries.aspx> (Erişim Tarihi: 02.11.2023).
- Evron, Y. (1994). *Israel's Nuclear Dilemma*, New York: Routledge.
- Fahmy, N. (2022). Nuclear Non-Proliferation and Disarmament in the Middle East. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 5 (1), 101-113. Doi: 10.1080/25751.654.2022.2078140
- Farr, W. D. (1999). The Third Temple's Holy of Holies: Israel's Nuclear Weapons. USAF Counterproliferation Center, Air University.
- Fitzpatrick, M. (2011). Nuclear Capabilities in the Middle East, 2. <https://www.files.ethz.ch/isn/142904/fitzpatrick.pdf>
- Herz, J.H. (1951). *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*. Chicago: Chicago University Press.

- Hynek, N. and Smetana, M. (ed.). (2015). *Global Nuclear Disarmament: Strategic, Political, and Regional Perspectives*. New York: Routledge.
- Israeli, O. (2015). Israel's Nuclear Amimut Policy and Its Consequences. *Israel Affairs*, 21 (4), 541-558. Doi: <https://doi.org/10.1080/13537.121.2015.1076185>
- Jericho 3, Missile Threat, <https://missilethreat.csis.org/missile/jericho-3/> (11.08.2023).
- Jervis, R. (1978). Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, 30 (2), 167-214. Doi:10.2307/2009958.
- Jo, D.J. & Gartzke, E. (2007). Determinants of Nuclear Weapons Proliferation, *Journal of Conflict Resolution*, 51 (1), 167-194. Doi: 10.1177/002.200.2706296158
- Joshi, S. (2000). Israel Nuclear Policy: A Cost – Benefit Analysis. *Strategic Analysis* 23 (12), 2089-2110, Doi:10.1080/097.001.6000845182
- Kadhim, A. (2006). The Future of Nuclear Weapons in the Middle East. *Nonproliferation Review*, 13 (3), 581-589. Doi: <https://doi.org/10.1080/107.367.00601071686>.
- Kardaş, Ş. (2016). Orta Doğu'da Derinleşen Güvenlik Rekabeti ve Güç Dengeleyicisi olarak Türkiye, *Ortadoğu Analiz*, 8 (72), 10-11.
- Karpın, M. (2007). *The bomb in the basement: How Israel went Nuclear and What that Means for the World*. New York: Simon and Schuster.
- Kitano M. (2016). Opaque Nuclear Proliferation Revisited: Determinants, Dynamism, and Policy Implications, *The Nonproliferation Review*, 23 (3-4), 459-479, Doi: 10.1080/10736.700.2017.1279792.
- Kopeć, R. (2016). The Determinants of the Israeli Strategic Culture. *Review of Nationalities*, 6 (1), 135-146. Doi: 10.1515/pn-2016-0008.
- Krane, J., Jaffe A. M. & Ellass J. (2016). Nuclear Energy in the Middle East: Chimera or solution?. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 72(1), 44-51, Doi: 10.1080/00963.402.2016.1124662
- Kristensen , H. M. and Korda, M. (2022). Israeli Nuclear Weapons, 2021. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 78 (1), 38-50. Doi: <https://doi.org/10.1080/00963.402.2021.2014239>.
- Lewis, P.M. (2013). A Middle East Free of Nuclear Weapons: Possible, Probable or Pipe-Dream?. *International Affairs*, 89 (2), 433-450.
- Liff, A. P. & Ikenberry, G. J. (2014). Racing Toward Tragedy?: China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma. *International Security*, 39(2), 52-91. Doi: 10.1162/ISEC\_a\_00176
- Martin L. (2000). Turkey's National Security in the Middle East, *Turkish Studies*, 1(1), 83-106, Doi: 10.1080/146.838.40008721222.
- Mearsheimer J. J. and Walt. S. (2007). *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Mjahed, H. (2020). The Nuclearization of the Middle East. *Policy Center for the New South*, PB-20/76.
- Mills, C. (2022). Nuclear Weapons at a Glance: Israel Research Briefing, House of Commons Library, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9075/CBP-9075.pdf> (Erişim Tarihi: 12.08.2023).
- NTI. (21.11.2012). Israel Missile Overview, <https://www.nti.org/analysis/articles/israel-missile/> (Erişim Tarihi: 14.08.2023)
- Nye, J. S. and Welch, D. A. (2013). Küresel Çatışmayı ve İşbirliğini Anlamak. R. Akman (Çev.) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Özgen, C. (2019). İsrail'in Savunma Stratejisi'nde Denizaltı Filosu'nun Rolü. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 15 (31), 497-545. Doi: <https://doi.org/10.17752/guvenlikstrj.630861>

- Paritzky, E. J. (2003). Removing Opacity: Putting Israel's Nuclear Capability Under the LAMP, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 16(3), 389-408. Doi: 10.1080/713830444
- Pinkus B. and Tlamim M. (2002). Atomic Power to Israel's Rescue: French-Israeli Nuclear Cooperation, 1949-1957. *Israel Studies*, 7 (1), 104-138. Doi: 10.1353/is.2002.0006
- Rabinowitz, O. and Miller, N. L. (2015). Keeping The Bombs in The Basement: Us Nonproliferation Policy Toward Israel, South Africa, And Pakistan. *International Security*, 40 (1), 47-86.
- Reiter D. (2014). Security Commitments and Nuclear Proliferation, *Foreign Policy Analysis*, 10 (1), 61-80. Doi: 10.1111/fp
- Said, M. K. (2002). Security and Defense Dilemmas in the Middle East: The Nuclear Dimension. Pugwash Conferences on Science and World Affairs, <https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/sam01/#3> (Erişim Tarihi: 28.02.2024)
- Said, M. K. (2011). Israel's Nuclear Capability: Implications on Middle East Security. In: *Nuclear Proliferation and International Order. Nobel symposium*. 39-61.
- Samaan, J. P. (2013). Revisiting Nuclear Opacity in the Middle East: A Scenario. *Orbis*, 57 (4), 627-642.
- Shaker, M. (1980). The Nuclear Non-Proliferation Treaty. London: Oceana.
- Schofield, Julian (2014). *Strategic nuclear sharing*. US: Palgrave Macmillian.
- SIPRI Yearbook 2021, (2021). VIII. Israeli Nuclear Forces, <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB21c10sVIII.pdf> (Erişim Tarihi: 03.09.2023)
- Spyer, J. (2008). Israel in The Middle East: Threats and Countermeasures. *International Relations*, 22 (3), 349-352. Doi: 10.1177/004.711.7808094178
- Stout D. (2007). Israel's Nuclear Arsenal Vexed Nixon. New York Times, <https://www.nytimes.com/2007/11/29/world/middleeast/29nixon.html> (Erişim Tarihi: 07.09.2023)
- Talbot, B. (2023). Israel's Begin Doctrine Preventive Strike Tradition and Iran's Nuclear Pursuits. *A Journal of Strategic Airpower & Spacepower* 2 (4), 1-14.
- Waltz, N. K. (2013). Yeni Gerçekçilik Kuramına Göre Savaşın Kökenleri. Esra Diri (Yayına Hazırlayan), *Uluslararası İlişkilerde Anahtar Metinler* içinde (ss. 443-456), İstanbul: Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46 (2), 391-425. Doi: 10.1017/S002.081.8300027764
- Wolfers, A. (2013). Muğlak bir Simge Olarak "Ulusal Güvenlik". Esra Diri (Yayına Hazırlayan), *Uluslararası İlişkilerde Anahtar Metinler* içinde (ss. 43-58), İstanbul: Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi.
- World Nuclear Association (WNA), (2022). Nuclear Power in Saudi Arabia, <https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-o-s/saudi-arabia.aspx> (Erişim Tarihi: 11.09.2023)
- Yasmin, G. (2004). Israel vs Arab Nuclear Programmes: A Comparative Study. *Strategic Studies*, 24 (1), 110-133.
- Yıldırım, Z. (2017). Uluslararası İlişkilerde Güvenlik ve Türkiye-İrak İlişkilerinde "Güvenlik İkilemi Sorunu", 2. Meditarranean International Congress on Social Sciences (MECAS II).
- Ziv, G. (2007). To Disclose or Not to Disclose: The Impact of Nuclear Ambiguity on Israeli Security. *Israel Studies Review*, 22 (2), 76-94. Doi: 10.3167/isf.2007.220204

# The Effect of Israel's Nuclear Ambiguity Policy on The Security of the Middle East

Zuhal ÇALIK TOPUZ\* 

Israel's nuclear policy has been different from other nuclear-powered states. While other states have publicly declared their nuclear status, Israel has pursued a policy of "nuclear ambiguity" based on the formula that it "will not be the first country to introduce nuclear weapons to the Middle East" (Ami, 2009). Therefore, Israel has never confirmed or denied whether it has nuclear weapons.

The establishment of the Jewish state in the Middle East after the Second World War and Israel's subsequent possession of nuclear weapons significantly changed the balance of power in the region. As in other parts of the world, a state's military efforts to increase its own security can have the unfortunate effect of making others feel less secure and therefore more likely to engage in similar efforts (Åtland, 2014, p. 145). Therefore, among the main reasons for the security problems in the Middle East are the uncertainty regarding the intentions of other states and the security dilemma as a result of the anarchy in international politics (Booth and Wheeler, 2008, p. 4).

If the security dilemma approach is evaluated within the framework of Israel's nuclear ambiguity policy, the possibility of a spiral of tension in the Middle East seems high. Many conflicts have occurred in the Middle East since 1948, when Israel was declared an independent state. Israel is the sixth country in the world to have nuclear weapons and the first in the Middle East. However, no state in the Middle East has declared that it has nuclear weapons capacity (Lewis, 2013, p. 433). Based on its policy of nuclear ambiguity, Israel continues to officially maintain that it will not be the first country to introduce nuclear weapons into the Middle East. However, today the existence of Israel's nuclear weapons has become an "open secret". Therefore, Israel's nuclear weapons affect the security of the Middle East by creating a destabilizing effect in the Middle East. Israel's nuclear capacity causes security problems and military imbalances among the states of the region. Israel, which has nuclear power, can create a domino effect in the Middle East

---

\* Dr. Öğr. Üyesi, Ardahan University, Ardahan, Türkiye E-posta: zuhalcaliktopuz@ardahan.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0021-1353.



geography and cause other countries in the region to turn to nuclear power (Adami and Bakhshi, 2020, p. 80). The threat perceived by Arab and non-Arab countries in the Middle East as a result of Israel's conventional and unconventional armament accumulation triggers the initiation of counter-armament programs that further weaken stability in the Middle East. In particular, Iran's move to obtain nuclear capacity causes great concerns in the entire region (Said, 2011, p. 39).

When we look at the variables that may fuel the security dilemma dynamics, the Middle East geography seems quite dangerous. Unpredictable changes in the distribution of power and capacities of states in the Middle East geography will not only increase uncertainty, but the spiral of distrust may also encourage a destabilizing competition in energy supply. The geography of the Middle East is also characterized by military asymmetries. This asymmetric structure can be defined as "...significant inequalities in the quantity and quality of forces available in terms of the strategies, doctrines and operational paradigms of a set of actors (Hynek and Smetana, 2015). The Middle East, one of the most politically turbulent regions of the world, has begun to witness a deadly nuclear power race. In this respect, there is one country in the Middle East with nuclear weapons (Israel), two countries with nuclear power plants under construction or in operation (Iran, UAE) and several countries planning to develop a nuclear program (Jordan, Egypt, Saudi Arabia) is available (Adami and Bakhshi, 2020, p. 80). Since 2006, many states in the Middle East have announced their intention to turn to nuclear energy (Krane et al., 2016, p. 44).

The scenario of the Middle East consisting of states with nuclear power will cause further instability in the region. Israel's possession of nuclear power affects the states of the region and may lead to the Middle East's growing nuclear (military and civilian) programs and increasing nuclear/radioactive security threats (Adami and Bakhshi, 2020, p. 92). Preventing the proliferation of nuclear weapons and disarmament in the Middle East is one of the indispensable conditions for security and stability in the region (Fahmy, 2022, p. 101). Israel's policy of nuclear ambiguity is a significant driver of instability in terms of regional proliferation of nuclear weapons, conflict prevention, and non-proliferation efforts.

Israel's policy of nuclear ambiguity further increases regional instability, as it is likely to trigger indecisive nuclear policies from neighbouring countries. Moreover, a non-transparent nuclear competition between Middle Eastern states inherently prevents the formation of a deterrence system (Samaan, 2013, p. 641).

In summary, the spread of nuclear weapons in the Middle East geography causes instability in the region, but also leads to increased concerns about the use of nuclear weapons in this unstable region.

# Uluslararası ve Bölgesel Belgelerde Göçmenlerin Siyasi Katılım Hakkı: Oy Hakkı Bağlamında Ulus Devletlere Genel Bakış

## Political Participation Right of Migrants in International and Regional Documents: An Overview of Nation States in the Context of Suffrage

Halime CETE\*   
Fethi GÜNGÖR\*\* 

### Öz

Hukuki belgelerde yer alan temel haklardan biri de siyasi faaliyetlerde bulunma hakkıdır. Bu çalışmada siyasi faaliyet kapsamında olan siyasi katılım hakkı, göçmenler/vatandaş olmayanlar özelinde incelenmiştir. Ulus-devlet söyleminin yükselmesiyle kamu ve ulus güvenliğinin savunulması sonucu göçmenlere/vatandaş olmayanlara yönelik bazı haklar sınırlanmıştır. Bu süreçte sınırlama getirilen haklardan birisi de siyasi katılım hakkıdır. Bu çalışmanın amacı, ulus-devlet ve göç ilişkisi bağlamında göçmenlerin siyasi katılım hakkına dair genel bakış sunmaktır. Çalışma, belirlenen on bir ülkede göçmenlerin siyasi katılım haklarını oy kullanma bağlamında ele almaktadır. Literatürde spesifik olarak bir ülkenin siyasi katılım hakkını ele alan çalışmalar var olsa da genel bir bakış sunan çalışmaların sınırlılığı bu çalışmayı önemli kılmaktadır. Çalışma nitel araştırma tekniklerinden doküman analizi ile gerçekleştirilmiştir. Araştırmada göçmenlere/ vatandaş olmayanlara belli kısıtlara bağlı olarak siyasi katılım hakkının verildiği, genellikle bölgesel ve ulusal seçimlerden ziyade yerel düzeydeki seçimlere katılabilme hakkına sahip oldukları ve Avrupa Birliği'ne üye devletlerde vatandaş olmayanların seçimlere katılma durumunun diğer ülkelere göre daha olağan karşılandığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca bu bağlamda siyasi katılım hakkını içeren uluslararası ve bölgesel belgeler belirlenmiş ve açıklanmıştır. Hukuki belgeler arasında tüm devletler için bağlayıcı veya emredici bir belgenin mevcut olmadığı anlaşılmıştır. Güvenikleştirme teorisi bağlamında, ulus-devlette vatandaş olmayanlara siyasi katılım hakkı verilmesinin önünde engel olduğu anlaşılmış ve kent vatandaşlığı önerilmiştir. Çalışma sonucunda; göçmenlerin insan haklarının siyasi katılım haklarını da içerecek şekilde genişletilmesi, vatandaş olmayanların da temsil edilmesi ve hayatı derinden etkileyen iktidarın oluşumuna katılabilmeleri insan hakları temelinde desteklenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Siyasi Katılım Hakkı, Göçmenin Oy Hakkı, Uluslararası ve Bölgesel Belgelerde Siyasi Haklar, Güvenikleştirme Teorisi.

\* Yalova Üniversitesi, Yalova, Türkiye, E-posta: halimecete@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4285-0877.

\*\* Yalova Üniversitesi, Yalova, Türkiye, E-posta: fethi.gungor@yalova.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2581-0205.

## Abstract

One of the fundamental rights enshrined in legal documents is the right to engage in political activities. In this study, the right to political participation, which is within the scope of political activity, is analyzed in the case of immigrants/non-citizens. With the rise of the nation-state discourse, some rights of immigrants/non-citizens have been restricted as a result of the defense of public and national security. One of the rights restricted in this process is the right to political participation. This study aims to provide an overview of migrants' right to political participation in the context of the relationship between nation-state and migration. The study analyses the political participation rights of migrants in eleven countries in the context of voting. Although there are studies in the literature that specifically address a country's right to political participation, the limited number of studies that provide an overview makes this study important. The study was conducted through document analysis, one of the qualitative research techniques. In the study, it was concluded that immigrants/ non-citizens are given the right to political participation depending on certain criteria, that they generally have the right to participate in local elections rather than regional and national elections, and that the participation of non-citizens in elections in the member states of the European Union is considered more normal than in other countries. In this context, international and regional instruments that include the right to political participation have been identified and explained. It understood that there is no binding or mandatory document for all states among legal documents. In the context of securitization theory, it understood that there is an obstacle to granting the right to political participation to non-citizens in the nation-state, and urban citizenship is proposed. As a result of the study; the extension of human rights of migrants to include political participation rights, the representation of non-citizens, and their participation in the formation of power that deeply affects life are supported based on human rights.

**Keywords:** Political Participation Rights, Immigrant's Suffrage, Political Rights in International and Regional Documents, Securitisation Theory.

## 1. Giriş

Ocak 2024 itibariyle dünyada milyonlarca insan, vatandaşı olduğu ülkenin dışında yaşamaktadır. Göç hareketlerinin artışıyla doğru orantılı olarak göçmenlerin maruz kaldığı olumsuz durumlar da artış göstermektedir (Castles ve Miller, 2008, s. 371-373; McAuliffe ve Khadria, 2020, s. 1-2; IOM, t.y.). Söz konusu olumsuz durumlar, bireyi göç etmeye yönelten itici güç, hedef ülkeye varışta yaş cinsiyet, ırk, yoksulluk ve engelliliğe bağlı savunmasız kalma durumları şeklinde ifade edilebilir. Özellikle Avrupa ülkelerine doğru yapılan göçün kaynağı çoğunlukla Orta Asya ve Afrika gibi az gelişmiş bölgeler olmaktadır (Avrupa Konseyi, 2020; OHCHR, t.y., s. 5-7). Tüm bu hususlar kuzey yarımkürede vuku bulan göç hareketliliğinin beraberinde getirdiği zorluklara dikkat çekmektedir. Göç edenlerin hedef ülke hakkındaki düşünce haritalarının değişip değişmediğine bakmaksızın o yerlere göç etmeleri, toplumsal değişimler sonucunda onları nelerin beklediğinden bihaber olmalarına ve fay hatlarıyla<sup>1</sup> karşılaşmalarına yol açabilmektedir. Nitekim tarihte uzun süre sınır ötesi göçmenler için evrensel haklar söz konusu değildi. Ancak 10 Aralık 1948'de İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin (İHEB) ilanı ile önem kazanan insan hakları, sınır ötesindeki insan hareketliliğini de kapsamış oldu (Benhabib, 2006).

1 Seyla Benhabib "Ötekilerin Hakları" adlı kitabında (s. 16 vd.) "fay hattı" kavramını göçmenlerin dünya üzerindeki sınır ötesi hareketlilik esnasında veya sonrasında karşılaşılabilecekleri sorunları ifade eden metaforik bir kavram olarak kullanmıştır.

Devletin asli görevlerinden biri kişinin hak ve hürriyetlerinin sağlanmasıdır. Siyasi haklar temel hak ve hürriyetlerin bir kısmını oluşturmaktadır. Devletler çoğunlukla temel hak ve hürriyetleri klasik sınıflandırmaya uygun olarak üçe ayrılmaktadır. Bu üçlü sınıflandırmayı yapanlardan biri Georg Jellinek olup negatif, pozitif ve aktif statü hakları şeklinde üçlü tasnifi bulunmaktadır. Siyasi katılım hakkı bu sınıflandırmada aktif statü haklarına dâhildir. Bir diğer sınıflandırma kuşaklara göre olup; birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü kuşak haklar olarak ayrılmaktadır. Kuşaklara göre yapılan sınıflandırmada siyasi haklar birinci kuşak haklara dâhildir. Siyasi haklar, insan hakları hukukunun klasik üçlü tasnifinde ikinci kategoriye oluşturmaktadır (Verba ve Nie, 1972; Giorgadze, 2013, s. 133-134; Aydoğdu, 2017, s. 43-45; Ceylan, 2017, s. 221; Güngören Bulgan, 2020, s. 44-53; Van Deth, 2021). Bu bağlamda siyasi hakların temel haklar kategorisinde yer aldığı kabul edilebilir.

Devletler kendi egemenlik alanları çerçevesinde, vatandaş olmayanların insan haklarının tanımlanmasında belirli bir takdir marjına sahiptir. Ancak, uluslararası insan hakları hukuku bu marjı daraltmakta ve vatandaş olmayanlara yönelik farklı muamelenin yasaklanması hususu sınırlı istisnalar içermektedir (Yazar, 2023, s. 165). Örneğin Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nde vatandaşlara ve vatandaş olmayanlara yönelik bazı ayrımlar söz konusudur. Bunlar oy kullanma, seçilme, bilgi edinme, kamu işlerine katılma, kamu hizmetine eşit erişime sahip olma hakkı olup devlet sınırları içinde yalnızca vatandaşlara garanti edilmiştir (Martiniello, 2006, s. 84; Guild, Grant ve Groenendijk, 2017, s. 37). Yabancıların<sup>2</sup> veya göçmenlerin ülkelere girişleriyle statüleri belirlenmekte ve bu durum sosyal haklara erişimlerinde farklılıklara sebebiyet vermektedir. Bu farklılaşma çoğu zaman kendini tabakalaşma şeklinde göstermektedir. Birçok ülkede vatandaşlar ile göçmenler/yabancılar arasında sosyal haklara erişimde eşitliği sağlamanın ön şartı vatandaşlık ya da oturma izni almaktır (Gökbayrak, 2008). Göçmenlere, yaşadıkları devlete hizmet etme, katkı sağlama gibi olumlu davranışları sergileyebildikleri pozitif statü hakları verilmesine karşın; göçmenlerin ülke yönetimine katılmalarına imkân sunacak aktif statü haklarından çoğu zaman mahrum bırakılmaları insan haklarına yönelik olumlu karşılanamayacak bir tavidir (Aydoğdu, 2017, s. 40-44).

Birçok ülkede artan göçmen nüfusun karar süreçlerinden uzak tutulmaları birtakım sorunlara yol açabilmektedir. Hükümetlerden beklenen, göçmenlerin seçimlere katılarak yönetenlerini ve temsilcilerini seçebilmeleridir (Öztürk, 2016). Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesinin 16. maddesinde; bireyin kişi olma ehliyetinin elinden alınması ve hukuki bir nesne haline getirilmesinin 'medeni ölüm' (civil death) neden olacağı vurgulanması bu görüşü destekleyici niteliktedir (Guild vd., 2017, s. 16-17). Göçmenlere siyasi haklar verilmesinin ileriki süreçlerde daha fazla haklar talep edilmesine sebebiyet vereceği görüşü de yaygın olup siyasi hakların sınırlılık nedenlerinden birini teşkil etmektedir. Bu hususta Öztürk (2016, s. 140), yabancılara yerel seçim hakkının verilmesinin ardından genel seçimlere katılmaya matuf daha fazla talebin gelebileceğini ifade etmektedir. Ayrıca yabancıların oy hakkı için yeterli bilgi ve birikime sahip olmayışının da göçmenin siyasi katılım hakkını engelleyici bir diğer husus olduğunu savunmaktadır.

2 Bu çalışmada kullanılan "yabancı" kavramı "vatandaş olmayan"a tekabül etmekte olup birey ya da grupları ötekileştirme maksadı taşımamaktadır.

Bu çalışmanın amacı, ulus-devletlerin göçmenlere/ vatandaş olmayanlara tanıdığı siyasi katılım hakkını uluslararası ve bölgesel belgelerle ortaya koymaktır. Çalışmada tercih edilen on bir ulus-devletin göçmenlere sağladığı siyasi katılım hakkı oy kullanma bağlamında ele alınmaktadır. Tercih edilen ulus-devletlerin göçmenlere tanıdığı siyasi katılım haklarının hangi şartlara bağlı olduğunun tespiti hedeflenmektedir. Çalışılan belgelerde siyasi katılım hakkını ulus-devletin kime tanıdığı (vatandaş olana/ taraf ülke vatandaşlarına/ herkese) tespiti çalışmanın bir diğer hedefini oluşturmaktadır. Ayrıca ulus-devletlerin vatandaş olmayanlara siyasi katılım hakkı tanıma hususundaki çekinceleri güvenlikleştirme teorisi ile açıklanmaktadır.

Çalışmanın araştırma soruları şunlardır:

- Hangi uluslararası ve bölgesel belgeler göçmen/vatandaş olmayanların siyasi katılım hakkını kapsamaktadır?
- Çalışmada ele alınan ulus-devletlerde göçmenlerin siyasi katılım düzeyleri nelerdir ve siyasi katılım hangi şartlara bağlı olarak sağlamaktadır?
- Ulus-devletlerin genellikle siyasi katılım haklarını vatandaşlık hakkı olarak görmesi nasıl açıklanır ve vatandaşlığa alternatif olarak ne önerilebilir?

Bu çalışmada nitel araştırma deseni tercih edilmiştir. Siyasi katılım bağlamında uluslararası ve bölgesel belgeler ve literatürde yer alan yazılı dokümanlar incelenmiştir. Araştırma sorularına cevap verebilmek için nitel araştırma tekniklerinden doküman analizi gerçekleştirilmiştir. Araştırmada ulusal ve uluslararası literatürde yer bulan araştırmalardan yararlanılmıştır. Bu kapsamda konusunun sağlıklı biçimde ortaya konulabilmesi için yasal çerçeveye (sözleşme, anlaşma, bildiri) ilişkin yazılı verilerin analizi yapılmış ve yorumlanmıştır.

Çalışmada ABD, Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İspanya, İsviçre, İtalya, Kanada, Norveç ve Malta ülkeleri üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışmada değerlendirilen on bir ulus-devletin tercih edilme süreci şu şekildedir. Öncelikle sınırları içerisinde bulunan yabancılara siyasi katılım hakkı tanıyıp tanınamaması yönüyle devletler arasında ön eleme gerçekleştirilmiştir. Ardından ulus-devlet özelliğini taşıyıp taşımadığı yönüyle başka bir eleme yapılmıştır. Kanada ve İsviçre gibi çok kültürlü ve çok dilli ülkeler temsili olarak tercih edilmiştir. Son olarak seçilen ulus-devletlerin güncel olarak siyasi katılımlarını ele alan literatür çalışmalarının varlığı yönüyle tercihler yapılmıştır. Bazı Avrupa ülkelerinin çok benzer uygulama ve niteliklere sahip olması nedeniyle benzer uygulamalara sahip ülkeler arasından karşılaştırmalı olarak temsili bir ulus-devlet seçilmiş ve söz konusu on bir ülke tercih konusu olmuştur.

## 2. Kavramsal Çerçeve

Çalışmanın konu bağlamında iyi anlaşılabilmesi için öncelikle hak, siyasi katılım, vatandaşlık, düzenli göçmen, yerleşik yabancı ve güvenlikleştirme teorisi kavramları açıklanacaktır.

## 2.1. Hak Kavramı

Hak kavramı Arapça kökenli olup “doğru, gerçek, hisse, pay, karşılık” gibi anlamları bulunmaktadır (Ayverdi, 2006). Pozitif tanımıyla hak, hukuk düzeni tarafından korunan insan fiilidir. Hak sahipleri; insanlar, yabancılar, vatandaşlar ve belirli kategorideki bireyler gibi hakkın öznelere ya da yararlanıcılarıdır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2014, s. 162-164). Hakkın ‘vecibe’ boyutu da bulunmaktadır. Hakkın kullanımı, kişinin öznel yargıları ve şahsi görüşlerinin ötesinde yerine getirmesi gereken görevleridir. Bu bağlamda, bireyin vecibe olan haklarından feragati aslında kişinin sorumsuzluğu ve görevini ihmal anlamı taşır (Güngör, 2019, s. 51).

Hak; “kişilere hukuk düzenince tanınmış yetki” olarak tanımlanabilir. Tanınan hakların güvenceye alınması da gereklidir. Devlet, hakların kullanılmasına imkân vererek istikrarlı ve düzenli biçimde ilerlemesini sağlamalıdır. Bu ifadenin akabinde belirtilmelidir ki, hak sahipleri sadece vatandaşlar değildir. Yani, hak ihlali durumlarında bireyin vatansız, yurtsuz, yabancı olması önemli değildir. Bu konu İHEB’in 6. maddesinde “Herkesin, nerede olursa olsun hukuk kişiliğinin tanınması hakkı vardır” şeklinde yer alır (Aybay, 2015, s. 4-5). Haklar söyleminin varlık nedeni, toplum düzeninde adaletsizlik söz konusu olduğunda adaletsizliğe meydan okuyabilmeyi yasallaştırmaktır. Adaletin var olduğu yerlerde hak arama yollarına başvurmak gereksiz kalmaktadır (Freeman, 2008, s. 71).

## 2.2. Siyasi Katılım Hakkı

Dünya genelinde yaygın uygulama, yabancıların siyasi katılım hakkını kullanabilmesi için vatandaşlık statüsü kazanmasının ön şart olduğu yönündedir. Nitekim vatandaşlık statüsünün bir insan hakkı olarak pratiğe dönüştüğü alanların başında siyasi haklar gelmektedir. Dahası bir ülkenin vatandaşı olmak, o ülkenin “siyasi faaliyetlerine katılabilme hakkına sahip olmak” ile eşdeğer kabul edilmektedir (Yazar, 2023, s. 177).

Siyasi katılım, hükümet kararlarını etkilemeyi amaçlayan eylemler olup genel anlamıyla devlet yöneticilerinin seçimini ve gerçekleştirilen eylemleri etkilemeyi amaçlayan vatandaşlar tarafından yürütülen faaliyetleri içerir (Verba ve Nie, 1972, s. 2). Siyasi katılım genellikle oy verme, seçim için aday olma gibi geleneksel sınırlarla düşünülür. Ancak protesto, grev, gösteri gibi siyasi faaliyet türlerini de kapsar. Kişilerin tek başlarına gösteri yapmaları toplumsal yönden siyasi katılım olarak görülmezken toplu olarak verilen oylar değerli görülür. Bu durum çoğu zaman diğer seçmenleri oy kullanmak için harekete geçirir (Martiniello, 2006, s. 85).



Şekil 1: Siyasi katılım şeması

**Kaynak:** (Van Deth, 2021, s. 12).

Şekil 1’de gösterildiği gibi siyasi katılımın temel özellikleri açıktır. Öncelikle, siyasi katılım bir eylem gerektirir. Eylem olmaması durumu oryantasyon/tutum/fikre karşılık gelir. İkincisi, emredilmez nitelikte olup gönüllü olmasıdır. Söz konusu eylem gönüllülük içermiyor ise otoriter kuralları işaret eder. Üçüncüsü, profesyonellerden (memur, politikacı vb.) ziyade amatör kişilerin faaliyetlerine atıf vardır. Sonuncusu da genel manada hükümeti, siyaseti veya devleti ilgilendirir ve belirli aşama ve süreçlerde devlet kurumlarına temaslarla sınırlı değildir. Bu dört özellik siyasi katılımı ortaya koyar (Van Deth, 2021, s. 3). Yukarıdaki özellikleri taşıyan faaliyetler; oy vermek, dilekçe yazmak, itirazda bulunmak vb. siyasi katılıma verilebilecek örnekler arasında yer almaktadır.

### 2.3. Vatandaşlık

Vatandaş kavramı Arapça ‘watan’ kelimesinden gelmekte olup ‘yurt, memleket’ manasına gelir. Türkçede ‘daş’ ekini alarak vatandaş haline gelmiştir (Nişanyan, 2021). Vatandaşlık bir devletin üyesinin hak ve sorumluluklarıyla ilgilidir ve birey ile devlet arasındaki yasal bağa karşılık gelir. Bu bağlamda olarak vatandaşlık hakkı nasıl kazanıldığı önemlidir. Vatandaşlık hakkına dair evrensel kabul gören bir durum mümkün görünmemektedir. Çünkü devletler vatandaşlık hakkını kendi iç mevzuatlarında açıklamaktadır. Ancak genel manada vatandaşlık iki yolla kazanılır. Bunlar; jus-sanguinis ve jus soli’dir. Birincisi, jus-sanguinis, kan bağı esaslı veya kan hakkı/ soy bağlantısına karşılık gelmektedir. Buna göre bireyin vatandaş olabilme durumunun ebeveynlerinin vatandaş olmasına bağlıdır. İkincisi jus soli, doğum yerine göre veya toprak esasına karşılık gelir. Buna göre kişinin vatandaşlık alacağı ülke sınırları içerisinde doğmuş olması gereklidir (Perina, 2006).



Vatandaşlığa kabul veya vatandaşlık kazanımı ile ilgili evrensel kabul görmüş bir durum olmaması her devletin kendine özgü ve farklı politikalara sahip olmasıyla ilişkilidir.

Marshall'a (2006) göre, vatandaşlık üç boyuta sahiptir. Birincisi, sivil haklar; mülkiyet hakkı, ifade özgürlüğü, din ve inanç özgürlüğü, adalet hakkı ve benzeridir. İkincisi, siyasi haklar olup katılım haklarını içerir. Üçüncüsü de sosyal haklardır; eğitim, sağlık, emeklilik vb. Bu minvalde siyasi katılımın vatandaşlığın boyutlarına dâhil olduğunu, vatandaşlıkla bütünleştiğini anlayabiliriz.

Ulus-devletlerin söz ettiği haklar vatandaşlık haklarıdır. İnsanların vatandaşlıktan çıkarılmaları veya vatandaş olmamaları durumunda, söz konusu haklarının da bulunmadığı bilinmektedir. Vatandaş olan insan, vatandaşlığının elinden alınması ile 'çıplak insan' haline gelmektedir. Bu bağlamda göçmen/vatandaş olmayanın haklara sahip olmayan çıplak insan oluşu insan hakları krizine sebebiyet vermektedir. Bu minvalde, vatandaşlık hakları aynı zamanda insan haklarıdır. Yani, insan hakları siyasallıktan ayrılmış haklar olarak bilinir. Bu durum insan haklarının, hakları olmayanların hakları olduğuna karşılık gelir. Kısaca bir açmaz oluşur. Arendtçi görüş, haklara sahip olma hakkını vatandaşlık hakkı ile sınırlamamaktadır. Aksine haklara sahip olma hakkını, bireylerin hiçbir devlete bağlı olma şartı olmaksızın yani vatandaş olmanın ötesinde kabul etmektedir (Arendt, 2011; Ranci re, 2009).

#### **2.4. Düzenli Göçmen**

G ç, bireysel veya kitlesel olarak bir toplumdandan/bölgeden başka bir topluma/bölgeye zorla veya gönüllü olarak belirli bir amaç içeren yer değiştirme hareketidir. Yer değiştirme hareketinin ülke sınırları içerisinde (i g ) veya ülkeler arasında (dış g ) olması durumuna göre farklılaşmaktadır. Bu yer değiştirme hareketinin öznesine, g  edene göçmen denilmektedir. Göçmenin evrensel kabul gören bir tanımı bulunmamasına rağmen genel olarak göç eden bireyin kendi iradesinin ön planda olduğu yer değişiklikleri şeklinde yorumlanır. Göçmenlerin gerçekleştirdikleri g  süreçlerinin yasal olup olmaması durumuna bağlı olarak düzenli ve düzensiz göçmen olarak ikiye ayrılmaktadır. Uluslararası G   rg t n n (IOM) G  Terimleri Sözlüğünde düzenli g , menşe ülkeden çıkış ile hedef ülkeye geliş, giriş ve kalışın kanun ve yönetmeliklere uygun olduğu güçtür. Yasal olan g  hareketidir. Yasal olan bu g  hareketinin ana aktörüne, öznesine de düzenli göçmen denilmektedir.

#### **2.5. Yerleşik Yabancı**

Yerleşik yabancı ile yabancı kavramları arasında farklılıklar bulunmaktadır. Yabancı kavramı "başka devlet uyruğunda olan" (TDK, 2015) şeklinde ifade edilmektedir. Ancak Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi'nin 2. Maddesinde yerleşik yabancı "o devletin vatandaşı olmayan ve o devletin topraklarında yasal olarak ikamet eden kişiler" şeklinde tanımlanmaktadır. Başka bir yerleşik yabancı tanımlaması da Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (2008, s. 12-15) tarafından yapılmıştır. Tanıma göre, daha önce o ülkede ikamet etmemiş, o ülkenin vatandaşı olmadıkları halde hayatlarının belirli dönemlerinde o ülkeye yerleşen, o ülkede mal mülk edinen veya uzun süre mal mülk kiralayan kişilerdir.

## 2.6. Güvenikleştirme Teorisi

Kopenhag Okulu görüşü, geleneksel (askerî tehdit) devlete ait güvenlik çalışmaları ile geleneksel olmayan (bireysel, toplumsal, kültürel ve çevresel sorunların) güvenlik çalışmalarının arasında yer almaktadır. Genel olarak güvenlik anlayışı devlet merkezlidir. Güvenlik sorunları anti demokratik uygulamaları beraberinde getirir. Bu bağlamda güvenlikle alakalı bir sorun bulunması otorite, şiddet ve baskıyı doğurabilir. Bu sebeple normal politik süreçler içerisinde sorunlar tartışılıp çözümlenmelidir (Williams, 2003). Kopenhag Okuluna göre, güvenlik söz-edimler<sup>3</sup> yoluyla sunulur. Güvenikleştirilmesi gereken konu ifade edilir ve alımlayıcı kitle ikna edilirse işte o zaman sorun kabul edilip çözüm için mücadeleye geçilebilir (Buzan, Wæver ve Wilde,1998).

1990 öncesinde göç kavramı insani bir olgu olarak algılanırken, soğuk savaş sonrası dönemde göç karşıtı söylem ve politikalara aracılık etmesi hasebiyle göç ve güvenlik arasında bağlantı oluşmuş ve gelişmiştir (Mandacı ve Özerim, 2013). Göç alanında siyaset yapıcılarının göçmenleri tehdit unsuru olarak algılamaları birçok sebebe bağlı olabilir. Bunlardan bazıları; siyaset yapıcılarının milliyetçi görüşleri, geçmişteki terör saldırıları, bölgesel çatışmalar, ekonomik yük getirisi, sosyokültürel etkileridir (Ko ve Choi, 2022). Ancak Kopenhag ekolü, göçmenin tehdit unsuru olmasını yanlışlar. En temelde toplumsal güvenlik ‘biz’i korumayı amaçlar. Güvenliğin siyasallaşması, göçmenlerin yaşadığı sorunlar ve muhtemel çözümleri konusunda tartışma alanı oluşturmaktadır. Bu minvalde “göçün güvenikleştirilmesi” Kopenhag ekolünde toplumsal manada ele alınmaktadır (Kesgin, 2015, s. 17-18; Acar ve Taşlıcalı Koç, 2019; Küçük, 2021). Göç ve göçmen perspektifinden göç güvenliğinin olumsuz etkilenmesinin temel sebebi ekonomik kapasitedir. Göç edilen ülkede sosyal yardımların ödeneklerini ayrılması, göçmenlerin ucuz iş gücü olarak görülmesi, göçmenlerin sayılarıyla toplumu rahatsız etmeleri devletleri güvenlik politikaları oluşturmaya itmiştir (Mandacı ve Özerim, 2013; Argın, 2021). Bu minvalde göçmenlerin/ vatandaşı olmayanların tehdit unsuru olarak görülmesi siyasi haklara sahip olmalarını doğrudan olumsuz etkilemektedir. Örneğin önemli bir dönüm noktası olan 11 Eylül 2001 terör saldırısı ve sonrasındaki benzer terör saldırıları ulusal güvenliği sağlamak amacıyla göçmen kontrollerinin sıklaşmasına sebebiyet vermiştir (Tsuda, 2006, s. 3-5; Mandacı ve Özerim, 2013, s. 108; Şener, 2017).

## 3. Uluslararası Belgelerde Siyasi Haklar

Uluslararası ve bölgesel düzenlemelerde yabancıların siyasi katılımı çeşitli hukuki belgelere konu olmuştur. Söz konusu metinlerden bazıları şunlardır (Öztürk, 2013, s. 131-133):

- Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi / FİYHB (1789),
- İnsan Hakları Evrensel Bildirisi / İHEB (1948),
- İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Hakkında Avrupa Sözleşmesi / İHTÖKHAS (1950),

3 Ole Waever'e göre “bir konuyu hâlihazırda bir tehdit konumuna sokan sözel takdim” ifadeleridir.

- Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi / MSHUS (1966),
- Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi / YYDKHKS (1992).

Yukarıda ifade edilen belgelere ek olarak, Earnest'e (2008, s. 35-36) göre yerleşik yabancıların siyasi haklarını içeren üç önemli belge bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, 1997 Amsterdam Antlaşması'dır. Bu antlaşma 1992 Maastricht Antlaşması'nın düzenlenmiş halidir. Antlaşmaya göre Avrupa Birliği (AB) vatandaşları, AB üye devletlerinde yabancı olmaları durumunda oy kullanma hakkına sahiptirler. Maastricht Antlaşması'nın 8. maddesine benzer biçimde, bu antlaşmaya göre de yerleşik yabancılar için sadece yerel seçimlerde oy kullanma izni vardır (II. Kısım Madde 19(1)). 1993 Maastricht Antlaşması ile AB üye devletlerin vatandaşları diğer üye devletlerin vatandaşlarına Avrupa Parlamentosu ve yerel seçimlerinde katılım hakkı tanımıştır. Bu durum yerleşik yabancılar ile vatandaş farklılığını bir kez daha vurgulamıştır (Yontar, 2011, s. 173-174). İkinci önemli belge, Avrupa Konseyi'nce imzaya açılan Yabancıların Yerel Seçime Katılımına İlişkin Sözleşme'dir. 1992'de sekiz devlet (Arnavutluk, Danimarka, Finlandiya, İzlanda, İtalya, Hollanda, Norveç, İsveç) tarafından imzalanan sözleşme yabancıların yerel seçimlere katılımına rehber olmuştur. Bazı devletler imzalamasına rağmen bu sözleşmeyi onaylamamıştır. İtalya sözleşmeye uymamıştır. Bu bağlamda, sözleşmenin Konsey üyeleri arasında zayıf bir desteğe sahip olduğu anlaşılmaktadır. Üçüncü önemli belge olan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 21. maddesinde herkesin oy kullanma hakkı vurgulu şekilde desteklenmektedir.

Çalışmada vatandaş olmayanların/ göçmenlerin siyasi katılımına genel bir görüş sağlayacak olan uluslararası ve bölgesel metinlerin varlığı, siyasi katılım haklarının durumunu göstermek ve vatandaşlıkla ilişkisini ortaya koyabilmek açısından kıymetlidir. Siyasi katılım hakkına yönelik doğrudan ifadelerin yer aldığı belgelerin önemine değinmek gerekmektedir. Bu minvalde, insan haklarının evrensel düzeyde korunmasına atılan ilk adım niteliğindeki İHEB, hukuki olarak devletleri bağlamamaktadır, zira yaptırım gücü yoktur. Ancak, ulus-devletlerin ulaşmak istediği ortak ideaya karşılık gelmektedir. 1789 Bildirisi sadece Fransız vatandaşlarını kapsayan ulusal bir metin olmasına karşın tüm insanlığı kapsayacak ilkelere sahip olması sebebiyle evrensel niteliktedir. 1789 Bildirisi gerçekliğe sahip olup niteliği zaman ve yer bağlamında geniş alana yayılmıştır. Bildiri ayrıcalıklara karşı olup hukuki eşitliği sağlama çabasıdır. 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi insanın birey olarak yararlanması gereken haklar (fiziki özgürlükler) ile vatandaş olarak sahip olması gereken haklarını (siyasi ve siyasi katılım) ele almıştır. Kısaca bildiride birbirinin tamamlayıcı unsurları olarak birey-vatandaşın hak ve özgürlükleri ortaya konulmuştur (Civelek, 2011). Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Hakkında Avrupa Sözleşmesi insan haklarının korunması hususunda en önemli sözleşmelerdir. Taraf devletlerin kendi egemenlikleri dışında tasarrufta bulunma durumları söz konusudur (Arsava, 2020). Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi, Avrupa Konseyi üye ülkelerin yabancı toplum üyesi olan sakinlere toplum hayatını geliştirmek ve refahı sağlamak maksadıyla gerçekleştirilen siyasi katılım hakkını sağlamaktır. Bu minvalde sözleşme dünya genelinde sık rastlanan bir durum (ulus-devletteki yerleşik yabancılarla) üzerinden haklar tanınması ve çok taraflı olması hasebiyle kıymetlidir.

### 3.1. Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi

Fransız Kurucu Ulusal Meclisi insan hakları hususunda sosyo-ekonomik sorunlar ve yönetim sıkıntılarını sebebiyle insanların doğal, vazgeçilmez ve devredilemez hakları ile ilgili bildiri yayınlamıştır. Giriş ve 17 maddeden oluşan 1789 Bildirisi insanların hür ve eşit haklarla doğdukları ve bu hakkın hayat boyu devam ettiğini belirtir (Arslan, 2018). Ulusal bir bildiri olan Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi içerik boyutunda evrensel niteliktedir. Tüm bireylerin insan olarak doğduğunu ve eşitliğin doğal olduğunu vurgular. 1789 Bildirisi insan haklarının sonucu olarak vatandaşlık haklarını gerekli görür.

Eşitsizlikler ve ayrıcalıklar üzerine kurulu olan 1789 Bildirgesinin 2. maddesi, bireysel hakların toplum ve devletten önce geldiğini 'korumak' ifadesiyle anlatmaktadır. Bireysel hakların toplumda öz ve köken yönünden bir ilişkiye sahip olmaması bu nedenle de devletin bireysel haklar üzerinde tasarrufta bulunma hakkının olmaması anlamına gelir. Bu bağlamda ulus-devletin yegâne görevi, insan haklarını korumaktır (Ağaoğulları, 1989).

Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi demokrasi ve özgürlük yolunda gösterilebilecek temel belgelerden olup 26 Ağustos 1789 tarihinde ilan edilmiştir. Bildirinin 6. maddesi siyasi katılım hakkını konu edinmektedir: "Madde VI: Yasa, genel iradenin ifadesidir. Tüm yurttaşların gerek bireysel olarak gerekse temsilcileri aracılığı ile yasanın oluşturulmasına katılma hakları vardır."

1789 Bildirgesi insan ve yurttaş kavramlarını vurgulamaktadır. Vurgulanan yurttaş kavramı insan tarafından oluşturulur. Bir diğer ifadeyle, birey, doğal hakları gereği yurttaş olma özelliğine sahiptir. Yurttaşın görevi, insanın temel haklarını korumaktır. Öyleyse, yurttaş insandan sonradır. Yani, birey yurttaş dönüşür (Ağaoğulları, 1989). Bu bağlamda yurttaşlık bilinci ve haklarından bahsedebilmek için insan haklarını konusunda ilerlemiş olmak gerekir. Ancak insan hakları söylemi ulusal egemenlik düşünesiyle birleştirilmek suretiyle vatandaşlık haklarına indirgenmiştir. Böylece vatandaş olmayan bireyin insan haklarının öznesi olamayacağı varsayılmıştır. Bu minvalde insan hakları, ne yazık ki tüm insanların hakkı ol(a)mamıştır. Vatandaşlığın varlığı da bunun temel göstergesi olmuştur. Bu durumu Arendt (2011, s. 256), "Anayurtlarından ayrıldıklarında artık yurtsuzdular; devletlerini bıraktıklarında artık devletsizdiler; insan haklarından yoksun bırakıldıklarında artık haksızdılar, yeryüzünün posasıydılar." şeklinde ifade etmiştir.

### 3.2. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ön plana çıkan insan hakları vurusu yirminci yüzyılın büyük başarılarının başında gelmektedir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 10 Aralık 1948'de Birleşmiş Milletler üyesi 48 devletin olumlu oyu ile kabul edilmiş olup tavsiye niteliğindedir, bağlayıcılığı yoktur (Ünal, 2011, s. 391; Aybay, 2015, s. 47). İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin bu haliyle ulaşılması hedeflenen insan hakları standardı konusunda devletlere teklif edilen bir iyi niyet belgesi olduğu söylenebilir. Bildiri çağdaş ve demokratik düşünce sentezi olup önsöz ve

30 maddeden oluşmaktadır (Civelek, 2011). İHEB'in aşağıda yer alan 21. maddesinin 'her şahıs' ifadesiyle siyasi katılımı genele (vatandaş olmayan) olan vurgusu mevcuttur:

1. "Her şahıs, doğrudan doğruya veya serbestçe seçilmiş temsilciler vasıtasıyla, memleketin kamu işleri yönetimine katılmak hakkını haizdir.
2. Her şahıs memleketin kamu hizmetlerine eşitlikle girme hakkını haizdir
3. Halkın iradesi kamu otoritesinin esasıdır; bu irade, gizli şekilde veya serbestliği sağlayacak muadil bir usul ile cereyan edecek, genel ve eşit oy verme yoluyla yapılacak olan devri ve dürüst seçimlerle ifade edilir." (İHEB, Madde 21).

Bildirgede ve temel antlaşmalarda sıralanan haklar, bir dizi insan çıkarının korunmasından oluşur ve gereksinimleri bir toplumun siyasi, yasal, ekonomik ve sosyal yapısının birçok yönüyle ilgilidir. Bu koruma tarzlarını sıralamanın çeşitli yolları vardır. Rene Cassin İHEB'deki hakları dört kategoriye ayırarak şu şekilde tasnif etmektedir: Özgürlük ve kişisel güvenlik hakları, sivil toplumdaki haklar, devlette haklar, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar (Glendon ve Roosevelt, 2001).

### 3.3. İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Hakkında Avrupa Sözleşmesi

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 16. maddesinde; "10, 11 ve 14. maddelerin hiçbir hükmü yabancıların siyasi faaliyetlerini Yüksek Âkıl Tarafların tahdit etmelerine mâni sayılmaz." hükmü yer almaktadır. Burada 10. Madde ifade özgürlüğünü, 11. Madde dernek kurma ve toplantı özgürlüğünü ve 14. Madde ayrımcılık yasağını içermektedir. Buradan insan hakları sözleşmesinin vatandaş olmayanların siyasi faaliyetlere katılma hakkını yok saymadığı sonucuna, yabancılara tanınan haklar dayanağında varılabilir (Dost, 2017, s. 614-615). Geleneksel hukukta siyasi haklar vatandaşa verilmiş ve bir yabancıya verilmesi uygun karşılanmamıştır. Buna bağlı olarak uluslararası hukukta vatandaşlık kavramı önem arz etmektedir. Bu durum bize yabancıların siyasi faaliyette bulunma hakkının olmamasının normal karşılandığı ve bu duruma ayrımcılık olarak bakılmadığını anlatmaktadır. Ek olarak Milletlerarası Hukukta yabancıların siyasi hakları üzerine emredici hakların olmaması uluslararası hukukta yaptırım olmadığını gösterir (Öztürk, 2013, s. 127-130). Nitekim AİHS'inde yabancılara dair bir kısıtlama olmadığı görülmektedir:

"Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir (AİHS, Madde 11).

Yabancıların siyasal etkinliklerinin kısıtlanması 10, 11 ve 14. Maddelerin hiçbir hükmü, Yüksek Sözleşmeci Taraflar'a yabancıların siyasal etkinliklerine kısıtlama getirmelerini yasakladığı anlamında değerlendirilemez." (AİHS, Madde 16).

Öncelikle sözleşme açısından vatandaşlık kıstas olarak önemli değildir. Ulus-devlette bulunan vatandaş veya vatandaş olmayan bireyleri kapsamına dâhil eder (Ünal, 2011). Bu bağlamda sözleşmenin birinci maddesi "Sözleşmeci taraflar, kendi yetki alanları içinde bulunan herkese bu sözleşmenin birinci bölümünde açıklanan hak ve özgürlükleri tanırlar." ile ifade eder.

### 3.4. Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanarak 1966 yılında imzalanan ve 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe giren “Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi”nin 25. maddesinde *siyasi haklar* şu şekilde açıklanmaktadır:

“Her vatandaş, bu Sözleşmenin 2. maddesindeki ayrımlara ve makul olmayan sınırlamalara tabi tutulmaksızın şu haklara ve imkânlara sahiptir:

- a) Doğrudan veya seçilmiş temsilciler aracılığıyla kamu hizmetlerine katılma;
- b) Seçmenlerin iradelerini serbestçe ifade etmeleri güvence altına alan, gizli olarak oy verildiği, genel ve eşit oya dayanan ve belirli aralıklarla yapılan dürüst seçimlerde oy kullanma ve seçilme;
- c) Genel eşitlik ilkesine uygun olarak ülkesinde kamu hizmetlerine girme.” (MSHUS, Madde 25).

Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi ikiz sözleşmelerden<sup>4</sup> biridir. Çok taraflı ve kural koyucu anlaşmaların önemi aşikârdır (Tütüncü, 2006). Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin maddi hakları kapsayan üçüncü bölümünde; yaşama hakkı, işkence yasağı, kölelik yasağı, özgürlük ve güvenlik hakkı, tutulanlar hakkı, ifade özgürlüğü gibi devam eden haklar maddeler halinde mevcuttur. Ancak, 1966 Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nde açıkça siyasi katılım hakkı vatandaş ile sınırlandırılmış olup bu sınırlama İHEB ile çelişmektedir. Sözleşmenin 25. maddesinde siyasi haklar ve vatandaşlık bir arada kullanılmıştır (Earnest, 2008, s. 36). Kısaca, sözleşmede siyasi katılım hakları uluslararası insan hakkı olarak kabul edilmemektedir.

### 3.5. Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi

Avrupa Konseyi üye devletleri tarafından 1992 yılında imzaya açılan sözleşme, yerleşik yabancıların ikamet edilen bölgede yerel kamu işlerine etkin katılımını savunmaktadır. Avrupa Konseyi üye ülkeler tarafından imzalan sözleşmenin amacı, ulus-devletlerde ikamet eden yabancıların Avrupa toplumlarının kalıcı özelliği olması göz önünde bulundurularak kamu işlerine katılma ve toplum refahının geliştirilmesine aktif siyasi katılımında bulunma hakkını tanımadır. Sözleşmede yabancıların yerel düzeyde ifade özgürlüğü, toplantı yapma ve dernek kurma hakkı (3. Madde), danışma kurulları oluşturma hakkı (5. Madde) ve seçme-seçilme hakkı (6. Madde) ifade edilmektedir (Öztürk, 2013). Sözleşme yerleşik yabancıların yerel seçimlerde oy kullanma hakkını 6. Maddede açıkça ifade etmektedir:

“Taraflardan her biri, 9. Maddenin 1. Fıkrasına tabi olmak kaydı ile her bir mukim yabancıya, yerel yönetim seçimlerinde, seçme ve seçilme hakkını, o ülke vatandaşlarına

4 Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi bu şekilde adlandırılmaktadır.

uygulanan yasal koşulları yerine getirmek ve seçimlerden önceki beş yıl zarfında ilgili devlette yasal olarak ikameti itiyat şartı ile taahhüt eder.” (YYDKHKS, Madde 6).

Yukarıda ifade edildiği üzere yerleşik yabancıların oy kullanabilmesi için beş yıl ikamet ve belli koşulları yerine getiriş olma şartı bulunmaktadır.

### 3.6. Siyasi Katılım Bağlamında Vatandaşlık Kazanma Sözleşmeleri

Bu sözleşmelerde göçmenlerin/ vatandaş olmayanların siyasi katılım hakkına ilişkin belirgin maddeler yer almamaktadır. Ancak siyasi katılım ve vatandaşlık ilişkisi bağlamında bu sözleşmeler kıymetlidir.

*Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi (1997)*, Avrupa Konsey üyesi devletleri tarafınca 1997’de Strazburg’da yapılmıştır. Sözleşmede taraf devletlerin iç hukuklarında vatandaşlık kriterlerini kendilerinin belirlemesi gerektiğini ifade etmektedir (Güngör, 2011). Sözleşmenin önsözünde belirtildiği üzere vatandaşlıkla ilgili her türlü ayrımcılıkla mücadele etmek, çok vatandaşlık hususunu devletlerin iç hukukuna bırakmak ve vatansızlığı önlemek maksadıyla anlaşma yapılmıştır. Sözleşmesinin 4. Maddesinde vatandaşlık bağlamında sözleşmenin ilkeleri ele alınmıştır:

- a. herkes vatandaşlık hakkına sahiptir,
- b. vatansızlıktan kaçınılmalıdır;
- c. hiç kimse keyfi olarak vatandaşlığından mahrum edilemez.” (AVS, Madde 4).

*Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi (1978)*’nin 20. Maddesi vatandaşlık hakkı üzerine aşağıda belirtilen ifadelere yer vermektedir:

1. Her insanın bir vatandaşlığa sahip olma hakkı vardır.
2. Her kişi, başka bir vatandaşlık hakkına sahip değilse, ülkesinde doğduğu devletin vatandaşlığına sahip olma hakkına sahiptir.
3. Hiç kimse keyfi olarak vatandaşlığından veya vatandaşlığını değıştirme hakkından yoksun bırakılamaz.” (AİHS, Madde 20).

Sözleşmenin 23. Maddesi yönetime katılma hakkı ile ilgili hususlara değinmektedir. Ancak 23. Maddede bahsedilen haklar ‘her vatandaş’ ifadesiyle şarta bağlanmıştır. Bu bağlamda Amerika İnsan Hakları Sözleşmesi için insanlar için vatandaşlığı destekleyen ancak vatandaş olmayanlara katılma hakkı tanımayan bir görüşe sahiptir.

*Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı (1986)*’nın 13. Maddesinden de anlaşılacağı üzere katılım hakkı vatandaşlık ile sınırlandırılmaktadır. “1. Her vatandaş, yasanın öngördüğü hükümler uyarınca doğrudan ya da özgür olarak seçilmiş temsilcileri aracılığı ile ülkesinin yönetimine özgür olarak katılma hakkına sahip olacaktır.” (AİHHŞ, Madde 13).



*Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme (1954)*'sinin 32. Maddesi vatansızlığın giderilmesi için vatandaşlığa alma ile ilgilidir. Vatansızlık durumunun giderilmesi için kolaylaştırıcı ve çabuklaştırıcı olunmasını ifade eder. "Sözleşmeciler Devletler, Vatansız kişileri özümlemeyi ve Vatandaşlığa almayı mümkün olduğu ölçüde kolaylaştırırlar. Özellikle vatandaşlığa alma işlemlerini çabuklaştırmak ve bu işlemlerin masraf ve resimlerini mümkün olduğu ölçüde azaltmak için her türlü çabayı sarf ederler." (VKSİS, Madde 32).

*Vatansızlığın Azaltılmasına İlişkin Sözleşme (1961)*, adından da anlaşılacağı üzere vatansızlığı azalmaya yönelik maddeleri içerir: "...kendi ülkesinde doğmuş olan ve aksi takdirde vatansız duruma düşecek bir kişiye vatandaşlık hakkını tanıyacaktır." (VAİS, Madde 1).

#### 4. Ülkeler ve Göçmenlerin Siyasi Katılım Düzeyleri

Siyasi haklar genellikle vatandaşlık ile sınırlıdır ve kişinin devlet ile etkileşim kurma becerisini içerir. Siyasi haklar, özgür ifade, oy kullanma gibi medeni hakları kapsar. Ancak, siyasi hakların genel atfı; kişinin yönetime katılması (seçme ve seçilme), hükümeti eleştirme, baskı riski olmaksızın değişimi savunma becerisidir. İnsan hakları olan medeni haklar büyük oranda vatandaşlıkla sınırlıdır (Lerner, Lerner ve Lerner, 2006, s. 295). Bu bağlamda vatandaş olmayanların oy kullanma hakkına dair eleştiriler; vatandaşlığının değerini düşürmek ve vatandaşın devlete bağlılığına zarar vermesi yönündedir (Siemiatycki, 2014).

Earnest (2008, s. 21-22) vatandaş olmayanlara yönelik oy kapsam ve ölçüğünü altı gruba ayırmıştır:

1. Hiçbir seçimde oy hakkı vermeyen devletler.
2. Yerleşik yabancılar için sadece yerel seçimlerde katılım hakkı veren devletler.
3. Yabancıların vatandaşlık yeterliliğini karşılaması şartıyla yerel seçimlerde oy kullanma hakkı veren devletler.
4. Söz konusu ülkede yaşayan yabancılar, vatandaşlık yeterliliğini karşılama şartıyla genel ve yerel seçimlere katılma hakkı tanıyan devletler.
5. Tüm yerleşik yabancılar için yerel seçimlerde oy hakkı tanıyan devletler.
6. Tüm yerleşik yabancılar için genel ve yerel seçimlerde oy hakkı tanıyan devletler.

Göç Entegrasyon Endeksi (MIPEX), uyum politikalarındaki en zayıf halkanın siyasi katılım olduğunu ifade eder. Birçok ülkede göçmen hayatını etkileyen politikalar hakkında bilgilendirme ve iyileştirme konularında göçmenlere çok az fırsat sunulmaktadır. Bu fırsatlardan biri de yerel oy hakkıdır. Yerel seçimlere katılım sınırlı olup ülkeden ülkeye çeşitlilik ve farklılıklara sahiptir. Finlandiya, Yeni Zelanda ve Batı Avrupa'da yabancıların oy hakkı elde etmesine yönelik politik ve siyasi destek daha fazla iken Güney Kore hariç Asya ülkelerinde bu durum söz konusu değildir. Ek olarak, Bulgaristan, Litvanya, Romanya ve Slovakya gibi Avrupa ülkelerinde siyasi katılım göçmenler için bulunmamaktadır (MIPEX, 2020a).

Genellikle siyasi katılım üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar; oy kullanma, kurumsal faaliyetler ve kurumsal olmayan faaliyetlerdir (Reichert, 2017). Göçmenin sosyopolitik uyumunu sağlayabilme noktasında oy kullanma kıymetlidir. Çalışmada tercih edilen ulus-devletlerin yabancılara tanıdığı tüm siyasi katılım yönlerini ele almak, çalışmayı uzun ve detaylı hale getirecektir. Bu sebeple tercih edilen ulus-devletlerin siyasi katılımları yerleşik oldukları devletlerdeki oy kullanabilme hakları üzerinden değerlendirilecektir. Aksi halde seçilen ulus-devletlerin tüm siyasi katılım haklarını tek tek incelemek çalışmayı genel bir bakışın ötesine taşıyacaktır. Siyasi katılımı bireylerin karar süreçlerine dâhil edilmesi, toplumsal refah ve gelişim için tercihte bulunabilmeleri ve yönetim süreçlerini etkileyebilmeleri açısından oy kullanma hakkı siyasi katılımın önemli biçimlerindedir. Bu çalışmada siyasi katılımın oy kullanabilme hakları bağlamında ele alınması, literatürde diğer siyasi katılım hakları kapsamındakilere kıyasla daha çok çalışmanın varlığı sebebiyle tercih edilmiştir.

**Tablo 2:** Yabancı Uyruklular İçin Seçim Hakları

	Yerel Seviye		Bölgesel / İl Düzeyi		Ulusal Düzey	
	Oy Hakkı	Uygunluk	Oy Hakkı	Uygunluk	Oy Hakkı	Uygunluk
<b>Ülkeler</b>						
ABD	CT	CT(?)	-	-	-	-
Almanya	EU/A	EU/A	(EU)	(EU)	-	-
Avusturya	EU(CT)	EU(CT)	-	-	-	-
Danimarka	A/AS/EU	A/ASEU	(A/AS/EU)	(A/AS/EU)	-	-
Fransa	EU	EU	-	-	-	-
Hollanda	A/EU	A/EU	-	-	-	-
İspanya	RE/EU	RE/EU	-	-	-	-
İsviçre	EU(CT)	EU(CT)	EU(CT)	-	-	-
Kanada	CT	CT	-	-	-	-
Norveç	A	A	(A)	(A)	-	-
Malta	RE/EU/AS	EU/RE/AS	EU/RE/AS	EU/RE/AS	-	-

**Kaynak:** (Waldrach, 2003, s. 28; Martiniello, 2006, s. 110-112).

“A: Tüm yabancı uyruklular için seçim hakları (belirli şartlar altında)

AS: Sadece aynı devlet ittifakındaki ülkelerin vatandaşları için seçim hakları (AB dışında, örneğin Kuzey ülkeleri, Avrupa Konseyi)

CS: Kültürel benzerlikler temelinde seçim hakları

CT: Belirli bölgelerde (bölge, il veya belediye) seçim hakları

EU: Avrupa Birliği vatandaşları için seçim hakları

RE: Mütakabiliyet şartıyla seçim hakları

- : Seçim hakkı yok.”

Tablo 2’de verilen ülkelerden Almanya, Avusturya, Danimarka, Fransa, Hollanda, İspanya ve Malta AB ülkeleridir. Genellikle AB vatandaşları tüm AB ülkelerinde siyasi katılım hakkına sahiptir. AB ülkelerinde göçmenler AB ülke vatandaşı olma şartı ile yerel düzeyde oy hakkı

tanındığı görülmektedir. On bir ülke arasında göçmenlere ulusal düzeyde oy hakkı tanıyan ülke bulunmamaktadır. AB ülkeleri arasında benzer haklar bulunan ülkeler sağaltılarak kısıtlı AB ülkeleri tabloya dâhil edilmiştir. Ek olarak, ABD ve Kuzey Amerika ülkesi olan Kanada ve İskandinav ülkelerinden literatürde görece yakın tarihte çalışılan Norveç ve Danimarka tercih edilmiştir. Sırasıyla yukarıda verilen ülkelerin vatandaş olmayanlara dair siyasi katılım durumları belirtilmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) oylama vatandaşlara özel değildir. Vatandaş olmayan göçmenlerin Chicago ve Maryland'da yerel seçime katılım hakkı olduğu bilinmektedir. ABD tarihi boyunca 1920'lere kadar hem yerel hem eyalet hem de federal seçimlerde (yaklaşık kırk eyalette) vatandaş olmayanlara siyasi haklar vermiştir. Ancak ABD'de vatandaş olmayanların oyları; yurttaş olmayan oylama, yabancı oy hakkı, yerel vatandaşlık gibi farklı terimlerle karşılanmakta olup bunların hepsi yabancı seçmenleri dışlayıcı bir üsluba sahiptir (Hayduk, 2014, s. 100-101). Varsanyi (2005), Los Angeles örneğinde yaptığı çalışmada Amerikâda belgesiz göçmenlerin/vatandaş olmayan göçmenlerin haklarından mahrum bırakılmasının demokratik siyasete meydan okuma olduğunu savunmaktadır. Göçmenlerin işçi sınıfının büyük bölümünü oluşturduğunu ve siyasi katılım haklarının olmadığını ifade etmiştir. Ayrıca haklardan mahrum bırakılmış dezavantajlı kesimin seçmen olamamasını demokratik siyasi sürece aykırı olduğunu da ortaya koymuştur. Leal (2002), ABD'de vatandaş olmayan ancak sınırları içinde yaşayan Latinlerin siyasi katılımlarını ele alan bir çalışma yapmıştır. ABD'de Latinler özelinde yapılan araştırmada vatandaş olmayan Latinlerin vatandaşlara oranla oy kullanma oranlarının daha düşük olduğu gözlenmiştir.

Almanya'da göçmenlerin/ vatandaş olmayanların yerel düzeyde seçim hakkı bulunmaktadır. Ancak ulusal düzeyde oy kullanamadıkları bilinmektedir. Almanya'da Maastricht Antlaşmasına bağlı olarak sadece AB vatandaşlarına tanınan siyasi katılım hakkı 2008'de belediye seçimlerinde AB vatandaşı olmayanları da kapsayacak şekilde değişmiştir (Freiburger Wahlkreis 100%, t.y.; Sontag, Herzog ve Lässer, 2022). Bu değişim ulus-devletin vatandaş olmayanlara yönelik oy kullanmada belirlediği kriterlerini yumuşattığına işaret etmektedir. Bu durum ayrıca demokratik meşruiyeti sağlamak için olumlu bir adım olarak da yorumlanabilir.

Avusturya'da vatandaş olmayanların siyasi katılım hakkı bulunmamaktadır. Ancak AB üye ülkeleri bu durumun dışındadır. AB vatandaşları yerel seçimlerde oy kullanabilmektedirler (Valchars, 2018, s. 1-5; Kadioğlu, 2008).

Göçmenlere yönelik İskandinav ülkelerinde tanınan siyasi katılım hakları göçmen grubun sert baskısı sebebiyle değil, siyasi seçkinlerin jesti sebebiyle olduğu ifade edilir. Togeby'nin Danimarka özelinde göçmenlerin bu haklarını kullanma durumlarını değerlendiren bir çalışması bulunmaktadır. Bu çalışma, diğer ülkelere kıyasla göçmen katılımının yüksek görüldüğünü ifade etmektedir. Danimarka göçmenlere yerel yönetimlerde seçim hakkı tanıyan devletler arasında en yüksek orana sahip ülkelere oranla göçmenlerin siyasi katılım oranı yüksektir. Geçmişte yabancı uyruklu bireylerin oy hakkı üzerinde tartışmalar yaşanmıştır. İlk kez 1963'te İrlanda,

ardından 1976'da İsveç, 1981'de Danimarka, 1982'de Norveç, 1986'da Hollanda aynı hakkı tanıyan ülkelerden olmuştur (Togeby, 1999: 665).

Fransa'da tüm göçmenler için siyasi katılım hakkı kazanmak yavaş olmuştur. Avrupa kökenli olmayan göçmenler için daha da yavaş olmuştur. Fransa'da AB üyesi olan ülkelerin vatandaşları seçimlerde oy kullanabilirken AB üye ülke vatandaşı olmayan hiçbir göçmen veya yabancı ülkedeki yerel-bölgesel veya ulusal seçimlerde oy kullanma hakkına sahip değildir (Maxwell, 2010).

Güngör'ün (2011, s. 36-37) Hollanda örneğinde Türklerin siyasi katılımını ele alan çalışmasında 1985 yılında beş yıldan fazla bölgede ikamet eden göçmenlerin yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkının verildiği ve 1986'dan bu yana göçmenlerin ikamet ettikleri belediyelerin seçimlerinde oy verebildiğini ifade etmektedir. Çalışmada yıllar içerisinde göçmenlerin belediye komisyonlarına katılımları, katılım sağlanan komisyonda ciddiye alınmalarında gelişme olduğu ifade edilmiştir. Kadioğlu (2008), Hollanda'da üçüncü ülke vatandaşlarının beş yıllık ikamet sonrası kent vatandaşlığı adı altında siyasi katılım haklarının bulunduğunu ortaya koymuştur.

İspanya'da göçmenlerin siyasi katılım haklarına dair bilgi İspanya Anayasası'nın 13.2. maddesinde belirtilmiştir. Maddeye göre, haklar antlaşmalarla veya mütekabiliyet ilkesiyle belirlenmektedir. Ayrıca Maastricht Antlaşmasının kabulü ile AB vatandaşlarına oy hakkı sağlanmıştır (Zapata-Barrero ve Cristiani, 2009). Bir göç ülkesi olan İspanya'da göçmenlerin yerel düzeyde siyasi katılım hakkına sahip olduğu belirtilmiştir (Oso vd., 2021). İspanya'da vatandaşlık için dil ile kültür sınavları (Cerventes Enstitüsü tarafından yapılmakta) ve vatandaşlık prosedürleri yüksek ücretlere sahiptir. Vatandaşlığa kabul süreçleri, kesintisiz yıllarca süren ikametlere karşın uzun uzadıya devam etmektedir. Ek olarak, Katalonya Özerk Bölgesinde 5 yıldır ikamet eden göçmenlere siyasi katılım hakkı tanınmaktadır (Kaya, 2023).

Vatandaş olmayanların oy kullanma hakkına İsviçre örneğinde bakılacak olursa Kantonlar arasında farklılıklar bulunmaktadır. İsviçre'de vatandaş olmayanların siyasi katılım hakları kantonlar arasında şartlı şartlara bağlanmıştır (Neuchatel'de beş yıl ikamet şartı mevcut iken diğerlerinde beş-on yıl arası ikamet şartı aranmaktadır). Ancak genel anlamda çoğu Kantonda yerel seçimlerde vatandaş olmayanların oy kullanma hakkı mevcuttur (Kayran ve Nadler, 2022, s. 212). İsviçre Federal İstatistik Ofisi verilerine göre, İsviçre'deki 2205 belediyeden 599'u vatandaş olmayanlara oy hakkı tanımaktadır (OFS, 2022).

Kanada'da vatandaş olmayanlara yerel seçimlerde oy kullanma hakkı tanıyan ilk şehir Toronto olmuştur. Ayrıca en fazla vatandaş olmayan yerel sakine sahip ilin de Toronto olması Siemiatycki'nin (2014) Kanada'da göçmenlerin siyasi haklarını çalışması için tercih sebeplerini oluşturmuştur. Çalışmada, Kanada'nın bazı şehirlerinde yerel seçimlerde göçmenlerin oy hakkına sahip olduğunu ancak bunun dışında vatandaş olmayanın oy kullanamayacağı anlaşılmıştır.

Malta'da AB vatandaşları veya mütekabiliyet şartına bağlı olanlar oy kullanabilmektedirler. AB vatandaşları seçilme hakkına da sahiptir. Ayrıca yoğun İtalyan nüfus sebebiyle İtalya

milletvekilliğinin tartışıldığı bilinmektedir. AB vatandaşları dışında hiçbir birey on yıldan fazla Malta'da ikamet etmediği sürece oy kullanma hakkına sahip değildir (Debono, 2018).

İlk kez 1963'te İrlanda, ardından 1976'da İsveç, 1981'de Danimarka, 1982'de Norveç, 1986'da Hollanda aynı hakkı tanıyan ülkelerden olmuştur (Togeby, 1999, s. 665). Norveç'te vatandaş olmayanların üç yıllık ikamet sonrası oy hakkına erken erişimi söz konusudur. Norveç'te üç yıl gibi erken bir sürenin tercih edilmesi göçmenlerin dışlanma durumunu kalıplaştırmak istememeleri ile ilgilidir. Göçmenlerin sivil ve siyasi katılım düzeyleri kümülatif etkilere bağlı olarak ülkede kalış süreleriyle (sosyal ve ekonomik sermaye gelişimi bağlamında) ilişkilidir (Ferwerda, Finseraas ve Bergh, 2018).

**Tablo 3:** Göçmenlerin Siyasi Katılım Göstergesi

Ülke	Puan	Ülke	Puan	Ülke	Puan
Finlandiya	95	ABD	40	Moldova	15
Lüksemburg	85	Şili	40	Cekya	10
İrlanda	85	Malta	35	Hırvatistan	10
Yeni Zelanda	85	Brezilya	35	Polonya	10
Portekiz	80	Slovenya	30	Sırbistan	10
İsveç	80	Rusya	30	Türkiye	5
Norveç	80	Japonya	30	Güney Afrika	5
Danimarka	70	Arjantin	30	Romanya	5
Kore	65	Meksika	25	Slovakya	5
İzlanda	65	Kıbrıs	25	Litvanya	5
Avustralya	65	İtalya	25	Endonezya	0
Belçika	65	Yunanistan	20	Hindistan	0
Almanya	60	Avusturya	20	Kuzey Makedonya	0
İsviçre	55	Arnavutluk	20	Birleşik Arap Emirlikleri	0
İspanya	55	Estonya	20	Bulgaristan	0
Kanada	50	Letonya	20	Çin	0
Hollanda	50	İsrail	20	Ürdün	0
Fransa	45	Ukrayna	15	Suudi Arabistan	0
Birleşik Krallık	45	Macaristan	15		

Kaynak: (MIPEX, 2020b).

Tablo 3, elli altı ülkenin siyasi katılım fırsatlarını göstermektedir. Çalışma kapsamında olan on ülkeye bakıldığında siyasi katılımın Norveç'te (80) ve Danimarka'da (70) en yüksek puana sahip olduğunu ve en düşük puanın da Malta'da (35) olduğu fark edilmiştir. Yani çalışmaya kapsamındaki ülkelerin siyasi katılım haklarının çok sayıda ülkeden daha gelişkin boyutta olduğu anlaşılmaktadır.

Genel manada göçmenler, kesintisiz belirli sürelerde ikamete bağlı olarak vatandaşlık yolunu açan süreçlere sahiptir. Buna paralel olarak oy verme hakkına kapı aralayan bir yapı da söz konusudur.

Böyle bir imkân varken siyasi katılım hususunda noksanlıkların var olma sebebi ulus-devletlerin güvenikleştirme teorisiyle ilişkilidir. Yani vatandaş olmayanın tehdit olarak algılanması veya bizden olmayan şeklinde görmesi temel sebeptir. Bazı ulus-devletlerin vatandaşlığa kabul için ikamet şartının yanı sıra çeşitli sınavlar (dil, kültür, yetkinlik) uyguladığı da bilinmektedir. Bu da siyasi haklara sahip olacak adayın yeterli dil, kültür ve bilinç seviyesine sahip olmasına yöneliktir. Böylece göçmen siyasi sisteme hâkim ve sistemle daha da bütünleşmiş olacaktır. Ancak göçmenlerin genellikle çeşitli yetkinliklere sahip olmadığı görüşü sebebiyle siyasi hakların tanınmasına olumlu yaklaşılmamaktadır. Sadece ikamet ve çalışma izninin vatandaşlık yolunu açtığı devletlerde yerleşik göçmenlerin siyasi katılım haklarından mahrum oluşları siyasi katılım manasında eksiklikler oluşturduğu göstermektedir.

Demokrasinin en etkili yöntemi seçme ve seçilme hakkıdır. Vatandaş olmasa dahi hiç kimse uzun süre oy kullanmaktan yoksun bırakılmamalıdır. Nitekim vatandaş olmayan yerleşik yabancılara oy kullanma hakkının verilmesi, içinde bulunduğu toplum tarafından daha kolay benimsenmesine yardımcı olmaktadır (Waldrauch, 2003; Öztürk, 2013). Yerleşik yabancının vatandaş gibi vergi verme ve iş alanı oluşturmaya yönelik özellikleri yerine getirmelerine bağlı olarak yerel düzeyde vatandaşlara tanınan haklara sahip olmaları adil görünmektedir. Bu bağlamda yerleşik yabancının siyasi katılımı hem insan hakları hem de demokrasi açısından önem arz etmektedir. Ayrıca seçim sonuçları yabancının üzerinde ciddi maddi etkilere sahiptir. Bu sebeple vatandaşlık oy kullanabilmenin tek yolu olmamalıdır. Buna paralel olarak, göçmenlerin siyasi katılım hakkına sahip olduğu ulus-devletlerde temsili demokrasinin güçlendiği, hukuki ve politik açıdan hakların eşit olduğu, kapsayıcı politikaların oluşturulduğu ve politik ortamda çeşitliliğin arttığından söz edebiliriz. Bu sebeple ulus-devletler göçmeler için siyasi katılım yollarının gelişmesine destek olmalıdır. Böylece siyasi haklardan mahrum bırakılan göçmenin/ vatandaş olmayanın toplumda tam olarak kabul görmeme, ayrımcılığa maruz kalma, haksızlıklara karşı kendini korumada zorluklar, devletin sunduğu hizmetlerden tam anlamıyla faydalanamama gibi olumsuzluklarla karşı karşıya kalması kaçınılmazdır.

Göçmenlerin siyasi katılımını ele alan çalışmalarda 'kent vatandaşlığı' vurgulanmaktadır. Kent vatandaşlığı, vatandaşlığın yerel biçimini ve aktörlerin rollerini ele almaktadır (Bauböck, 2003; Sontag vd., 2022). Bu manada kentsel vatandaşlık, vatandaş olmayıp oy kullanmak isteyenler için önemli bir kavram haline gelmektedir. Bireyler vatandaşlık haklarına sahip olmasalar bile yaşadıkları bölgenin yönetimi için oy kullanabilmek, dışlanmamak ve bölgenin bir parçası olabilmek için önemlidir (Sontag vd., 2022, s. 2). Siemiatycki (2014) çalışmasında kent vatandaşlığını ele almıştır. Küreselleşen göç ile siyasi katılımlarda şehir temelli bir vatandaşlık söz konusudur. Göçmenlerin büyük bir çoğunluğu göç etmek için şehir merkezlerini tercih etmektedir. Siemiatycki'nin çalışmasında şehirlerin kendi siyasi katılım kriterlerini oluşturan bir kentsel vatandaşlıktan söz etmektedir. Toronto örneğindeki çalışmada yerel seçimlerde oy kullanma için kriterler; on sekiz yaşından büyük olma, vatandaş olma, bölgede ikamet etme ve mülk aracılığıyla emlak vergisi ödemektir. Yerel seçimlerde birçok devlet göçmenlere oy hakkı tanısa da göçmenler için ulusal seçimlerde durum böyle değildir. Bireylerin tüm ülkelerde eşit temsiliyeti için tek yol vatandaşlıktır. Bu bağlamda göçmeni vatandaşlığa almayı teşvik etmenin

mi yoksa yabancı uyruklulara haklar tanınmasının mı temsiliyet hakkındaki sorununu daha iyi çözeceği tartışma konusudur (Bauböck, Kraler, Martiniello ve Perchinig, 2006, s. 88).

Göçmenlerin siyasi katılım hakları düşünüldüğünde ulusal vatandaşlıktan ziyade kent vatandaşlığı sağlanarak yerleşik yabancılara yerel düzeyde haklar tanınması demokratik meşruiyet için telafi edici bir aşama olacaktır (Tsuda, 2006). Vatandaş olmayanların siyasi katılım hakkından mahrum edilmesi demokratik meşruiyeti baltalamakta ve dışlanmaya, insanlar arasındaki eşitsizliklere kaynak olmaya sebebiyet vermektedir (Lappin, 2016). Siemiatycki (2014, s. 12-13) göre, oy kullanma hakkının vatandaşlık edinme yoluyla sağlanması düşüncesi milliyetçi görüş tarafından savunulurken siyasi katılım haklarının genişletilmesi (kent vatandaşlığı ile) göçmenlerin vatandaşlığa geçmesini caydıracağını belirten görüşte bulunmaktadır. Sonuç olarak, ulus-devlette yabancıların siyasi katılımı sağlamak için vatandaşlığa geçişi gerekli kılmayan bir çözüm olarak kent vatandaşlığı uygulanabilir bir öneri olacaktır.

Genel anlamda, ulus-devlet anlayışı, göçmene/ vatandaşı olmayanlara siyasi katılım haklarının verilmesi görüşünde istekli değildir. Göçmenlere/ vatandaşı olmayanlara siyasi katılım hakkı veren devletler genellikle yerel düzeyde katılım hakkı sağlamıştır. Bölgesel ve ulusal düzeylerde siyasi katılım haklarının belli şartlara bağlı olduğu ve az sayıda ulus-devlet tarafından verildiği anlaşılmıştır. Siyasi katılım haklarının verilmesindeki ilk adım olan yerel yönetimler, hizmet yararlanıcılarının doğrudan yönetimle ilişki kurabilmesi, sorunların anlaşılması ve ihtiyaçların hızlı bir şekilde belirlenmesi gibi yönleriyle önemlidir. Göçmen/vatandaşı olmayanların hayatlarını idame ettikleri sınırlar içindeki yerel yönetimlerin bireylerle yakın ilişkiler kurabilmesi ve şartlara bağlı olarak bölgesel değişimler gösterebilmesi veya kent vatandaşlığı gibi bölgesel halkların tanınması göçmenin hayatını devlet politikalarında radikal değişimler olmadan kolaylaştırabilir. Bu bağlamda, seçmen kriterlerini karşılayan tüm göçmenler/ vatandaşı olmayanlar içinde yaşadıkları toplumun yerel yönetimlerine katılma hakkına sahip olabilecektir.

## 5. Sonuç ve Öneriler

Bu çalışmada göçmenlerin/ vatandaşı olmayanların siyasi katılım haklarını uluslararası ve bölgesel düzeyde ele alan belgeler incelenmiştir. Siyasi katılım hakkında doğrudan ifadeler yer veren belgeler; Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi, İHEB, AİHS, MSHUS ve Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi'dir. Genel manada siyasi katılım hakları belgeler ışığında değerlendirilecek olursa; 1789 Fransız Bildirisinin sadece vatandaşlara hak tanıdığı, İHEB'in herkese haklar tanıdığı ancak bildirin tavsije niteliğinde olduğu, Avrupa Sözleşmesi'nin herkese haklar tanıdığı ancak sözleşmenin doğrudan yaptırımını bulunmadığı ve sadece taraf devletleri kapsadığı, MSHUS'nin hakları vatandaşlık ile sınırlandırdığı ve YYDKHKS'ne taraf ülkelerin yerleşik yabancılara siyasi haklar tanıdığı anlaşılmıştır. Ulus-devletlerin gerek siyasi katılım haklarını gerek vatandaşlık kazanma kriterlerini kendi iç hukuklarında düzenledikleri fark edilmiştir. Çalışma neticesinde siyasi katılım hakları hususunda tüm devletler için bağlayıcı veya emredici bir belgenin mevcut olmadığı anlaşılmıştır.



Çalışmada on bir ulus-devletin vatandaş olmayanlara yönelik siyasi katılım düzeyleri ve şartları hususunda bilgilere ulaşılmıştır. ABD, Kanada ve İsviçre’de bölgesel olarak (eyalet, kanton) farklı şartların bulunduğu, ancak bazı bölgeler için yerel düzeyde siyasi katılım hakkının mevcut olduğu anlaşılmıştır. Almanya’da yerel düzeyde tüm yerleşik yabancılar için katılım hakkı mevcut olup Avusturya ve Fransa’da sadece AB vatandaşları için siyasi katılım hakkı tanınmıştır. Danimarka, Hollanda, İspanya, Malta ve Norveç’te tüm yerleşik yabancılara belirli şartlar çerçevesinde yerel düzeyde siyasi katılım hakkı tanındığı bilgisine ulaşılmıştır. Devletlerin siyasi katılım hakkı için sunduğu şartlar; 3-5 yıl ikamet, AB vatandaşı olma ve mütakabiliyet şeklinde genellenebilir. Uluslararası birliklerin üyelerine imtiyaz tanımları olağan karşılanabilir. Ancak bu durum AB vatandaşı olmayan göçmenler açısından adil olmayan, demokratik meşruiyete zarar veren ve insan hakları ile bağdaşmayan bir görünüm arz edecektir.

Ulus-devletlerde genellikle siyasi katılım hakkı sadece vatandaşa tanınmıştır. Çünkü ulus-devlet göçmeni çoğu zaman çeşitli sebeplerle tehdit olarak algılamıştır. Bu durumun sebebinin göçmenlerin/ vatandaş olmayanların/ tehdit olarak algılanması sebebiyle güvenlikleştirme teorisine dayandığı anlaşılmaktadır. Bu teori, göçmeni/ vatandaşı olmayanı ülke güvenliğinin yanı sıra iktisadi ve sosyokültürel açıdan da tehdit olarak görmekte ve temelde ‘biz’i korumak için ‘öteki’ni güvensiz saymaktadır. Tehdit olarak algılanan göçmene yönelik güvenlikleştirme teorisi bağlamında on yıllar boyunca göçmenlere hak tanıma hususunda çekinceler oluşmuştur. Ancak demokratikleşme süreçleri ve insan hakları söyleminin uluslararası ve bölgesel belgelerle gelişmesi ile bazı ulus-devletler belirli kriterler (5-10 yıl ikamet, AB vatandaşı olma ve mütakabiliyet) çerçevesinde göçmenlere yerel düzeyde siyasi katılım hakkı tanımıştır. Söz konusu kriterler arasında belirli bir süre ikamet etme şartı bulunmaktadır. Bu şart yerleşik yabancı ve kent vatandaşlığı kavramlarına vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda vatandaşı olunmayan devlette uzun süre ikamet etme göçmene yerel düzeyde birtakım haklar tanımıştır. Göçmene siyasi haklar tanımakta çekingen davranan ulus-devletlere kent vatandaşlığı alternatif olarak önerilebilir. Ancak dünya genelinde göçmene/ vatandaşı olmayanlara siyasi katılım hakkı tanıyan devletler bir hayli azdır. Sınırlı sayıdaki ulus-devletlerin siyasi katılım haklarını destekleyen uluslararası belgelerin yaptırım gücüne sahip olmayışı vatandaşlar ile göçmenlere tanınan siyasi haklar hususunda eşitsizliğin devam etmesi sonucunu doğurmuştur.

Vatandaşı olmadığı bir ülkede göçmenin siyasi haklara sahip ol(a)maması kişinin demokratik süreçlere katılma hakkını elinden alacaktır. Bu sebeple vatandaş olmayan, temsil edilme bağlamında dışlanmaya ve birtakım toplumsal eşitsizliklere maruz kalabilir. Ayrıca göçmenler deneyimledikleri haksız muamelelere karşı seslerini duyurmada veya yükseltmekte engellerle karşılaşabilirler. Göçmenin siyasi süreçlere dâhil edilmemesi toplumsal dışlanma riskini artıracaktır. Ayrıca ulus-devlet tarafından tanınmayan siyasi haklar nedeniyle göçmenler/ vatandaş olmayanlar geleceğe dair belirsizlikler yaşayabilir (Pettinicchio ve de Vries). Ulus-devletin vatandaş olmayanlara tanımadığı siyasi katılım hakları yukarıda ifade edildiği gibi birçok olumsuz duruma kaynaklık etmektedir. Bu sebeple siyasi katılım hakkının sadece vatandaşa tanınan bir ayrıcalıktan ziyade her insanın hakkı olduğu, aksi takdirde insan hakları ihlaline zemin oluşturulacağı söylenebilir.

Çalışma neticesinde şu öneriler sıralanabilir: Göçmenlerin siyasi haklarını detaylıca ele alan uluslararası kapsamlı bir sözleşme hazırlanmalı; uluslararası, bölgesel ve ulusal ilgili kurumlar nezdinde tanıtılarak müeyyide kazandırılmalıdır. Herhangi bir ulus devletin sınırları içinde hayatını idame ettiren ve o ülkenin seçme yaşı gibi standart kriterlerini sağlayan tüm göçmenlerin/vatandaş olmayanların yerel yönetim seçimlerinde oy kullanmaları mutlak şekilde sağlanmalıdır. Güvenikleştirme teorisi bağlamında siyasi katılım hakkını vatandaşlıkla ilişkilendiren ulus-devletler için kent vatandaşlığı uygulaması demokratik meşruiyeti sağlamak amacıyla alternatif bir model olarak düşünülmelidir.

## Kaynakça

- Acar, H. ve Taşlıcalı Koç, T. (2019). The evaluation of Muslim minorities in Switzerland within the framework of political psychology and public freedom violations. *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 7(18), 282-301. <https://doi.org/10.33692/avrasyad.595525>
- Ağaoğulları, M. A. (1989). Fransız Devriminde birey-devlet ilişkisi (1789-1794). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 44 (03). Doi: 10.1501/SBFder\_000.000.1521
- Arendt, H. (2011). *Totalitarizmin kaynakları 2: Emperyalizm*, (3. bs., B. S. Şener çev). İletişim Yayınları.
- Argın, M. F. (2021). Uluslararası göç güvenlik ilişkisi: göçün güvenikleştirilmesi ve yeni tehditler. *Uluslararası İlişkiler ve Politika Dergisi*, 1(1), 76-84.
- Arsava, A. F. (2020). Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin ve Avrupa İnsan Hak ve Özgürlükleri Sözleşmesi'nin extraterritorial uygulanması. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (16), 39-55. <https://doi.org/10.18771/mdergi.848186>
- Arslan, A. (2018). Fransız Devrimi ve 1789 Fransız Yurttaş ve İnsan Hakları Bildirisi, *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları*, 4(1), 9-27.
- Avrupa Konseyi, (2020). İnsan hakları ve göç – göç bağlamında etkin idari gözetim alternatiflerinin hukuki ve uygulama boyutu. <https://rm.coe.int/goc-baglam-nda-etkin-idari-gozetim-alternatiflerinin-hukuki-ve-uygulam/1680a1d0f3>. (Erişim Tarihi: 15.10.2022).
- Aybay, R. (2015). *İnsan hakları hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Aydoğdu, Y. (2017). Türk hukukunda siyasi haklar ve siyasi hakların kullanılmasının engellenmesi suçu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, s. 39-72.
- Ayverdi, İlhan. (2006). *Misalli büyük Türkçe sözlük*. 3 Cilt. İstanbul: Kubbealtı Neşriyat. [www.lugatim.com](http://www.lugatim.com). (Erişim Tarihi: 10.06.2022).
- Bauböck, R. (2003). Reinventing urban citizenship. *Citizenship Studies*, 7(2), 139–160. <https://doi.org/10.1080/136.210.2032.000065946>
- Bauböck, R., Kraler, A., Martiniello, M. ve Perchinig, B. (2006). Migrants' Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation. In R. Penninx, M. Berger ve K. Kraal (Eds.), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art* (pp. 65–98). Amsterdam University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt45kdw5.6>.
- Benhabib, S. (2006). *Ötekilerin hakları: yabancılar, yerliler, vatandaşlar*. (B. Akkıyal çev). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buzan, B., Wæver, O. ve Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for Analysis*, Boulder, Londra: Lynne Rienner Publishers.

- Castles, S. ve Miller, J. M. (2008). *Göçler çağı – modern dünyada uluslararası göç hareketleri* (B. U. Bal ve İ. Akbulut çev). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ceylan, N. A. (2017). Kamu hukuku (genel kamu hukuku) sosyal ve ekonomik haklar ve hakların bütünlüğü ilkesi. *Anasay*, (2), 217-226.
- Civelek, J. (2011). 1789 Fransız Bildirisi ve 1948 Evrensel İnsan Hakları Bildirisi. *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 9(1), 1-9.
- Debono, J. (2018). Voting rights for migrant workers: No taxation without representation? [https://www.maltatoday.com.mt/news/national/91565/analysis\\_voting\\_rights\\_for\\_migrant\\_workers\\_no\\_taxation\\_without\\_representation](https://www.maltatoday.com.mt/news/national/91565/analysis_voting_rights_for_migrant_workers_no_taxation_without_representation)
- Dost, S. (2017). Devlet veya parti temsilcilerinin yabancı ülkede bulunan kendi vatandaşlarına yönelik siyasi faaliyetlerinin uluslararası hukuk açısından değerlendirilmesi. *e-Şarkiyat İlmî Araştırmalar Dergisi*. Cilt: 9, Sayı: 2(18), 612-623.
- Earnest, D. C. (2008). *Old nations, new voters nationalism, transnationalism and democracy in the era of global migration*. Ne York: State University of New York Press.
- Ferwerda, J., Finseraas, H. ve Bergh, J. (2020). Voting rights and immigrant incorporation: Evidence from Norway. *British Journal of Political Science*, 50(2), 713-730. Doi: 10.1017/S0007123417000643
- Freeman, M. (2008). *İnsan hakları: disiplinlerarası bir yaklaşım*. (A. E. Koca ve A. Topçubaşı çev). Ankara: Birleşik Yayınları.
- Freiburger Wahlkreis 100%. (n.d.). Wahlrecht in Freiburg. Retrieved 1 Jan 2021, [http://www.wahlkreis100.de/sites/wahlrecht\\_freiburg.html](http://www.wahlkreis100.de/sites/wahlrecht_freiburg.html).
- Giorgadze, T. (2013). Classification of fundamental human rights: right to life. *European Scientific Journal, ESJ*, 9(10).
- Glendon, M. A. ve Roosevelt, E. (2001). *A world made new: Eleanor Roosevelt and the universal declaration of human rights*. New York: Random House Publishing Group.
- Gökbayrak, Ş. (2008). Uluslararası göç ve kalkınma tartışmaları: Beyin göçü üzerine bir inceleme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(03), 65-82. Doi: 10.1501/SBFder\_000.000.2073
- Guild, E., Grant, S. ve Groenendijk, C. A. (Eds.). (2017). *Human rights of migrants in the 21<sup>st</sup> century*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/978.131.5145396>
- Güngör, F. (2019). *Hakkın elinden tutmak: insan haklarını yeniden düşünmek*. Ankara: Nobel Akademik Yayınları.
- Güngör, V. (2011). *Siyasi katılım Avrupalı Türkler sivil toplum ve kültür: Hollanda örneği*. Ankara: Bengü Yayınları.
- Güngören Bulgan, B. (2020). *Georg Jellinek'in hak ve devlet kuramı*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Hayduk, R. (2014). Political rights in the age of migration: lessons from the United States. *Journal of International Migration and Integration*, 16(1), 99-118. Doi: 10.1007/s12134.014.0336-6
- International Organization for Migration – IOM, (t.y.). The displacement tracking matrix (DTM). <https://displacement.iom.int/>. (Erişim Tarihi: 15.10.2022).
- Kadioğlu, A. (2008). Vatandaşlık ve siyasal katılım. S. Yazıcı ve K. Gözler ve F. Keyman (eds.) *Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan* içinde, Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Kaya, E. (2023). Göçmenlerin vatandaşlığa erişiminde izlenen politikalar üzerine genel bir değerlendirme: İspanya örneği. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 9(1), 1-32.
- Kayran, E. ve Nadler, A. (2022). Non-citizen voting rights and political participation of citizens: Evidence from Switzerland. *European Political Science Review*, 14(2), 206-225. Doi: 10.1017/S175.577.392200029

- Kesgin, S. S. (2015). Göç konusuna özgürlükçü yaklaşım: açık göç politikaları. *Liberal Düşünce Dergisi*, (80), 15-20.
- Ko, J. ve Choi, S.-W. (2022). Nationalism and immigration control. *Nations and Nationalism*, 28(1), 12-30. <https://doi.org/10.1111/nana.12801>
- Küçük, M. N. (2021). Göç-güvenlik bağlantısını yeniden düşünmek: eleştirel güvenlik yaklaşımları, özgürleşme ve Türkiye'deki Suriyeli mülteciler, *Uluslararası İlişkiler*, 18(69), 3-28. Doi: 10.33458/uidergisi.777329
- Lappin, R. (2016). The right to vote for non-resident citizens in Europe. *International and Comparative Law Quarterly*, 65(4), 859-894. Doi: 10.1017/s002.058.9316000336
- Lerner, K. L., Lerner, B. W. ve Lerner A. W. (Ed.). (2006). *Human and civil rights: essential primary sources*. United States Of America: Thomson Gale.
- Mandacı, N. ve Özerim, G. (2013). Uluslararası göçlerin bir güvenlik konusuna dönüşümü: Avrupa'da radikal sağ partiler ve göçün güvenikleştirilmesi. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 10(39), 105-130.
- Marshall, T. H. (2006). *Yurttaşlık ve toplumsal sınıflar*, (Çev. A. Kaya). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Martiniello, M. (2006). Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe. R. Bauböck (Ed.). *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation* içinde. Amsterdam University Press, s. 83-129.
- Maxwell, R. (2010). Political participation in France among Non-European-origin migrants: Segregation or integration? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(3), 425-443. Doi: 10.1080/136.918.30903471537
- McAuliffe, M. ve Khadria B. (2020). *Word migration report 2020*. Switzerland: International Organization for Migration. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf). (Erişim Tarihi: 15.10.2022).
- MIPEX (Migrant Integration Policy Index). (2020a). Measuring policies to integrate migrants across six continents. Migration Policy Group (MPG).
- Migrant Integration Policy Index – MIPEX. (2020b). *Political participation*. <https://www.mipex.eu/political-participation>. (Erişim Tarihi: 23.07.2022).
- Nişanyan, S. (2021). *Sözcüklerin Soyağacı*. <https://www.nisanyansozluk.com>. (Erişim Tarihi: 20.12.2023).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR, (t.y.). *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>. (Erişim Tarihi: 15.10.2022).
- OFS. (2021), Statistique de la Population Et Des Ménages – Étrangers Selon La Nationalité, Neuchâtel: Office Fédéral de la Statistique (OFS) – Catalogues et Banques de Données.
- Oso, L., López Sala, A. M. ve Muñoz Comet, J. (2021). Migration policies, participation and the political construction of migration in Spain. *Migraciones*, 51, 1-29. <https://doi.org/10.14422/mig.i51y2021.001>
- Öztürk, N. (2013). Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi çerçevesinde danışma kurulları oluşturulması: Alanya Yabancılar Meclisi. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 13(25), 223-241.
- Öztürk, N. (2016). Yabancıların yerel seçimlerde oy kullanma hakkı. *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 33(1), 125-168.
- Perina, M. L. (2006). Race and the politics of citizenship: the conflict over jus soli and jus sanguinis. *International Studies in Philosophy*, 38(2), 123-139. <https://doi.org/10.5840/intstudphil20063827>

- Pettinicchio, D. ve de Vries, R. (2017). Immigrant Political Participation in Europe. *Comparative Sociology*, 16(4), 523–554. doi:10.1163/15691.330.12341436
- Ranciére, J. (2009). İnsan Hakları'nın öznesi kimdir? (Emre Koyuncu çev). *Tesmeralsekdiz*, 4: 53-65.
- Reichert, F. (2017). Conditions and constraints of political participation among Turkish students in Germany. *Cogent Psychology*, 4: 1351675. <https://doi.org/10.1080/23311908.2017.1351675>
- Siemiatycki, M. (2014). Non-citizen voting rights and urban citizenship in Toronto. *Journal of International Migration and Integration*, 16(1), 81-97. Doi: 10.1007/s12134.014.0333-9
- Sontag, K., Herzog, M. ve Lässer, S. (2022). Struggles for democracy: strategies and resources of initiatives for non-citizen voting rights at local levels in Europe. *CMS* 10, 17. <https://doi.org/10.1186/s40878.022.00286-0>
- Şener, B. (2017). Soğuk savaş sonrası dönemde uluslararası göç olgusu ve ulusal güvenlik üzerindeki etkileri üzerine bir değerlendirme. *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, 6(1), 1-30.
- Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2014). *1982 Anayasasına göre Türk anayasa hukuku*, İstanbul: Beta.
- Togebly, L. (1999). Migrants at the polls: An analysis of immigrant and refugee participation in Danish local elections, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25(4), 665-684. Doi: 10.1080/1369183X.1999.997.6709
- Tsuda, T. (2006). *Local citizenship in recent countries of immigration : Japan in comparative perspective*. Lexington Books.
- Türk Dil Kurumu – TDK. (2015). *Türkçe Güncel Sözlük*. Ankara: Türk Dil Kurumu Yay. <https://sozluk.gov.tr>. (Erişim Tarihi: 20.12.2023).
- Tütüncü, A. N. (2006). Medeni Ve Siyasi Haklar Sözleşmesindeki insan haklarının korunması mekanizmasından milletlerarası hukuk çerçevesinde bazı yansımalar. *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Prof. Dr. Aslan Gündüz'ün Anısına Armağan*, 25, 601-622.
- Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu. (2008). *Yerleşik yabancıların Türk toplumuna entegrasyonu* (Rapor No. 08-04). Ankara: USAK Yayınları.
- Ünal, Ş. (2011). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi çerçevesinde temel hak ve hürriyetlerin korunması. *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 8(2), 391-406.
- Valchars, Gerd. (2018). *Report on political participation of mobile EU citizens: Austria*, [Global Governance Programme], GLOBALCIT, Political Participation Reports, Retrieved from Cadmus, *EUI Research Repository*. <https://hdl.handle.net/1814/58368>
- Van Deth, J. W. (2021). What is political participation? <https://doi.org/10.1093/acrefore/978.019.0228637.013.68>. (Erişim Tarihi: 28.08.2022).
- Varsanyi, M. W. (2005). The Paradox of Contemporary Immigrant Political Mobilization: Organized Labor, Undocumented Migrants, and Electoral Participation in Los Angeles. *Antipode*, 37(4), 775-795. Doi: 10.1111/j.0066-4812.2005.00525.x
- Verba, S. ve Nie, N. H. (1972). *Participation in America: political democracy and social equality*. New York: Harper and Row.
- Waldrauch, H. (2003). Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries. *National Europe Centre Paper No. 7*. [https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch\\_paper.pdf](https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch_paper.pdf). (Erişim Tarihi: 11.06.2022).
- Williams, K. (2003). Lustration as the securitization of democracy in Czechoslovakia and Czech Republic. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 19(4), 1-24.

- Yazar, E. (2023). Vatandaşlıktan yoksun bırakmada gözetilmesi gereken ilkeler: insan hakları açısından bir değerlendirme. *Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 1, 165-219. <https://doi.org/10.33432/ybuhukuk.1179977>
- Yontar, İ. G. (2011). *Avrupa Konseyi kararlarında yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakları* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Zapata-Barrero, R. ve Cristiani, J. Z. (2009). Political Rights of Immigrants in Spain. *Emilie*. <https://www.researchgate.net/publication/268396316>.

# Political Participation Right of Migrants in International and Regional Documents: An Overview of Nation States in the Context of Suffrage

Halime CETE\*   
Fethi GÜNGÖR\*\* 

The aim of this study is to try to explain the right to political participation granted by nation-states to migrants/non-citizens through international and regional documents. The right to political participation granted to migrants by eleven nation-states will be analysed in the context of voting. The political participation rights of migrants in eleven representative nation-states will be revealed, it will be determined which nation-states grant migrants the right to political participation, and the conditions under which this right to political participation is recognised will be determined. Although there are studies in the literature that specifically address the political participation rights of countries, the limited number of studies that provide an overview makes this study important. In the global world where migration mobility is increasing for various reasons, the political rights of migrants have become remarkable. This study brings the necessity of migrants' political rights in the context of nation-states to the current literature. This study brings the necessity of migrants' political rights in the context of nation-states to the current literature. In this study, qualitative research design was preferred. In the context of political participation, international and regional documents and written documents in the literature were analyzed. To answer the research questions, document analysis, one of the qualitative research techniques, was carried out.

The Migrant Integration Policy Index (MIPEX, 2020a) states that political participation is the weakest link in migrant integration policies. In general terms, political participation refers to activities aimed at influencing the election of state administrators. It is stated that the right to political participation of migrants in local governments differs from country to country. It has been stated that while Western European countries generally support immigrants by giving them the right to vote, the situation is the opposite in Asian countries. The studies by Waldrauch (2023) and Martiniello (2006) are the most comprehensive studies in the literature, which reveal the

---

\* Yalova Üniversitesi, Yalova, Türkiye E posta: halimecete@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4285-0877.

\*\* Yalova Üniversitesi, Yalova, Türkiye E posta: fethi.gungor@yalova.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2581-0205.



political participation of immigrants in nation-states. In his study, Waldrauch (2003) divided the political participation rights granted to immigrants into local/regional/national levels and presented more than thirty nation-states to the literature with the conditions of political participation. Togeby (1999), in his study on Denmark, stated that it is the country where immigrants' rights stand out compared to other countries. Ferwerda et al. (2018) stated that the level of political participation of immigrants in Norway is related to the length of stay in the country. Hayduk (2014) found that immigrants are granted the right to political participation in approximately 40 states in the USA. However, it was stated that the USA has an exclusionary style towards immigrants who have the right to vote. Similar studies mentioned above are supportive of each other. It is understood that the aforementioned studies are generally conducted in the European continent states and therefore the rates of political participation are generally higher in the European Continent countries. It was found out that some states set various criteria (reciprocity, residence in the country for a certain period (3-5-10 years), cultural similarity, being a citizen of EU member states) for granting the right to political participation. In this respect, it is understood that nation-states have different views on granting the right to political participation to migrants/non-citizens. It is understood that the right to political participation is generally recognized in countries in the European continent (except for the USA and South Korea). However, no nation-state has been found in the current literature to grant the right to political participation to non-citizens without providing certain conditions.

There are studies on political participation in international documents. These documents are the French Declaration of the Rights of Man and Citizen, the Universal Declaration of Human Rights, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at the Local Level. The 1789 French Declaration grants rights only to those who are citizens, the Universal Declaration of Human Rights states that political rights should be granted to everyone, but it is advisory, the European Convention grants rights to all citizens and non-citizens, but the convention does not have direct sanctions and is limited to party countries, the International Covenant on Civil and Political Rights limits political citizenship rights, and the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at the Local Level grants political rights to resident foreigners. Thus, it is understood that there are no mandatory rights on the political participation rights of migrants/non-citizens in international law. It has been realized that there is an expression of what should be in international law regarding human rights rather than sanctions. In this respect, it can be said that international law needs documents with mandatory discourses on the political rights of migrants.


Migrants are perceived as a threat to nation-states for various reasons. Some of these reasons are nationalist views of policymakers, past terrorist attacks, regional conflicts, economic burden, and sociocultural effects. In this context, the securitization theory of nation-states helps us to understand why migrants are perceived as a threat and what measures need to be taken. More importantly, the securitization theory makes the receptive audience believe that migration is a

problem by using speech acts to perceive the migration actor as a threat, and they become active in overcoming this problem.

As a result, non-citizens are seen as a threat, and their right to political participation in governmental decision-making is violated based on security theory. Migrants/non-citizens should be granted political participation rights based on human rights, just as they should be granted social and economic rights. The denial of representation and participation to a group or minority should not be linked to the group's nationality. The fact that non-citizens are seen as a threat and therefore denied participation rights will cause multifaceted questions in the future and is not based on human rights.

## Türkiye's Health Diplomacy Activities: A Qualitative Research\*

### Türkiye'nin Sağlık Diplomasisi Faaliyetleri: Nitel Bir Araştırma

Sıddıka ÇAM\*\*   
Erdal EKE\*\*\* 

#### Abstract

Health diplomacy facilitates the implementation and governance of global health policies. Assistance including the transfer of expertise, experience and human and medical equipment to different countries, is at the core of health diplomacy. The main objective of this study is to highlight Türkiye's efforts in providing official development assistance abroad, establishing and operating health enterprises, and providing medical rescue and emergency health services in disasters and emergencies. For this reason, the study seeks to reveal the perception of health diplomacy in Türkiye, how the health service process is carried out abroad, and the possible contribution of these services. To his end, a case study design was used to examine Türkiye's health diplomacy process. In this context, interviews were conducted with civil servants (n=1) and non-governmental organization personnel (n=8). The research findings were evaluated within the framework of four main themes: perception of health diplomacy, difficulties experienced in the health diplomacy process, solutions to the difficulties encountered in the health diplomacy process, and contributions of health diplomacy. The perception of health diplomacy includes subjects like fieldwork, experience transfer, support, joint action, foreign policy, soft power, and health priority. In the process of health service delivery, the study argues that there are difficulties in terms of medical equipment, service delivery, personnel and political problems, and these difficulties could only be solved through cooperation, and communication between various actors. The main conclusion is that health diplomacy contributes to the quality of health services in the recipient country and/or region and also supports employment opportunities in the recipient country and/or region with newly opened health institutions. In addition, the study argues that Turkish health personnel gain experience, while their activities cause sympathy for and alleviate the prejudices about Türkiye abroad.

**Keywords:** Health Diplomacy, Cross-Border Health Services, Health Management, Health Policy, Türkiye.

\* This article is based on the MA thesis titled "A Qualitative Research on Turkey's Health Diplomacy Activities" prepared by Sıddıka Çam and conducted under the supervision of Erdal Eke.

\*\* Lecturer, Burdur Mehmet Akif Ersoy University, Department of Management and Organization, Burdur, scam@mehmetakif.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0200-3526

\*\*\* Associate Professor, Süleyman Demirel University, Department of Health Management, Isparta, erdaleke@sdu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9529-5889

**Öz**

Sağlık diplomasisi, küresel sağlık politikalarının yürütülmesini ve yönetişimini kolaylaştıran bir alandır. Farklı ülkelere uzmanlık, deneyim, insan ve tıbbi malzeme aktarımı gibi yardımların gerçekleştirilmesi sağlık diplomasisinin içeriğini oluşturmaktadır. Türkiye'nin yurt dışına resmi kalkınma yardımları yapması, sağlık işletmeleri kurma ve işletmesi ile afet ve acil durumlarda medikal kurtarma ve acil sağlık hizmetlerini sunması bu çalışmanın temel argümanını oluşturmaktadır. Bu sebeple, Türkiye'nin sağlık diplomasisi algısı ile sınır ötesinde yürütülen sağlık hizmeti sürecinin nasıl yürütüldüğü ve bu hizmetlerin olası katkılarının neler olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Türkiye'nin sağlık diplomasisi sürecini detaylı bir şekilde incelemek için durum çalışması deseni kullanılmıştır. Bu kapsamda kamu (n=1) ve sivil toplum kuruluşu personeli (n=8) ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın bulguları sağlık diplomasisi algısı, sağlık diplomasisi sürecinde yaşanan zorluklar, sağlık diplomasisi sürecinde yaşanan zorlukların çözümü, sağlık diplomasisinin katkıları olmak üzere dört ana tema çerçevesinde değerlendirilmiştir. Sağlık diplomasisi algısı saha çalışması, deneyim aktarımı, destek olma, ortak hareket etme, dış politika, yumuşak güç ve sağlık önceliğidir. Sağlık hizmeti sunumu sürecinde ise tıbbi ekipman, hizmet sunumu, personel ve politik açıdan zorlukların yaşandığı ve bu zorlukların iş birliği, iletişim ve diğer yollarla çözülmeye çalışıldığı tespit edilmiştir. Sağlık diplomasisinin alıcı ülke ve/veya bölgenin sağlığına katkı sağladığı, yeni açılan sağlık kuruluşları ile istihdama destek olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca Türk sağlık personeline deneyim kazandırdığı, Türkiye'ye yönelik sempati geliştiği ve ön yargıların kırıldığı saptanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Sağlık Diplomasisi, Sınır Ötesi Sağlık Hizmetleri, Sağlık Yönetimi, Sağlık Politikası, Türkiye.

**1. Introduction**

Health diplomacy (HD), which has a history of more than 160 years, was first defined as “*medical diplomacy*” by Peter Bourne, who was the health consultant of the 39th President of the United States of America (USA), Jimmy Carter as a response to global health crises (e.g. pandemics, antimicrobial resistance, non-communicable diseases). In this sense, HD refers to a multi-level and collective process consisting of many stakeholders (states, non-governmental organizations or NGOs, supranational and international organizations) (Kickbusch and Ivanova, 2013, p. 11; Erman, 2016, pp. 78-81; Bourne, 1978, p. 121; Kickbusch et al., 2007, p. 230). HD aims to make the world healthier and safer by collaborating in finding solutions to health issues like pandemics, chronic diseases, and addictions (e.g. alcohol and tobacco addiction) (AlKhalidi et al., 2021, p. 3). In addition, HD provides countries with the opportunity to win the minds and hearts of the local people through exporting experience, health personnel and materials to overcome the problems caused by the inadequacies of the health system in poor countries. It also contributes to the development of international relations as well as the health services in regions where resources are limited and the conflict environment is intense (Fauci, 2007, p. 1171; Adams et al., 2008, p. 316). In this respect, HD is closely related to the concept of soft power, which aims to create attraction through institutions, values, cultures, and policies (Nye, 2004, p. 8).

Aid under HD is provided in two ways: either directly from one country to another or through international organizations. However, countries generally prefer to provide help through bilateral relations in order to be more visible at the global level (Altılı, 2021, p. 38). Aid activities include

emergency/humanitarian aid, curative services, preventive health services, physical and human capacity building, health system transfer, access to clean water and food, psychosocial support, vaccination and medical supplies (Battır, 2019, pp. 158-160).

Türkiye started to attribute greater importance to public diplomacy in the 2000s. Türkiye's official development assistance has increased yearly, rising from 68.6 million dollars to 8,397 million dollars between 2005-2021. In addition to the public and private sector actors, NGOs have also played a role in official development assistance. In 2021, total aid from NGOs amounted to \$361 million. Multilateral aid amounted to \$83.16 million, while bilateral official development assistance totaled \$7,627 million. The top five countries benefiting from this aid are Syria, Somalia, Azerbaijan, Palestine and Iraq, which confront internal conflicts, political instability and economic difficulties (Turkish Cooperation and Coordination Agency, 2022, pp. 12-20).

Katz et al. (2011, pp. 505-506) categorized the actors of HD as (1) core diplomacy, (2) multi-stakeholder diplomacy, and (3) informal diplomacy. In informal diplomacy, HD activities are made available through the participation of the World Health Organization (WHO), various countries, NGOs, health workers, and medical and health education students. Türkiye's works also fall under informal diplomacy, as both the Ministry of Health and NGOs are actively engaged in cross-border health activities. The starting point of these activities is the Health Transformation Program.<sup>1</sup> Türkiye added the "cross-border health services" component to this program in 2007 and started to focus on HD studies (Tengilimoğlu et al., 2018, p. 145). The Ministry of Health undertakes the operation of health facilities abroad, especially in Syria, Sudan, Somalia, Niger and Bangladesh (Ministry of Health, 2022a). Many NGOs such as the Humanitarian Relief Foundation (IHH), International Water Well Aid Association (IWWAA), Turkish Red Crescent (TRC), Alliance of International Doctors (AID) and National Medical Rescue Team (NMRT) are important stakeholders. Table 1 provides information on the fields of activity and statistics of the organizations that agreed to participate in this study.

With the COVID-19 pandemic, HD activities have become more prominent, and many countries have found the opportunity to provide health assistance to other countries in need. HD usually involves health aid from developed countries to developing and least developed countries. However, developing and least developed countries can also send health aid to developed countries, albeit symbolically. Although Türkiye is a developing country, it has provided assistance in the form of grants, purchases, export permits and cash donations to 22 countries in America, 43 countries in Europe, 44 countries in Africa, 33 countries in Asia, and 15 countries in Oceania, which include even the developed countries, during the Covid-19 pandemic (Directorate of Communications, 2021).

UNDP's Global Goals for Sustainable Development, which are to be achieved by 2030, include various targets such as health and quality of life, clean water and sanitation, ending hunger,

<sup>1</sup> The Health Transformation Programme is a comprehensive health reform consisting of 8 components and 9 principles with the objectives of "organising, financing and delivering health services in an effective, efficient and equitable manner" (Ministry of Health, 2003, p. 24).

climate action and reducing inequalities (UNDP Türkiye, 2021). To achieve these goals, the joint efforts of the public and private sectors, supranational and international organizations and NGOs are needed, and at this point, HD becomes an important subject.

**Table 1.** *Fields of activity and projects of the organizations involved in the study*

Organization	Activity Areas	Project Contents
IHH	Hospital, clinic, health center construction, maintenance and repair, mobile clinic installation, blood center installation, rehabilitation center construction, medical equipment assistance, drug assistance, health screening where necessary, vaccination campaigns, examination, treatment, and surgeries.	29 countries 70 projects 524,627 beneficiaries 71,124,284 ₺ aid amount (2022)
IWWAA	Facilitating access to water, meeting the needs of usable and potable water, which is the most natural right of all living things, and better management of global underground resources.	4 countries 33 water solution projects (total)
TRC	Disaster management, blood services, international aid, social services, health services, first aid, volunteer management, migration and refugee services, mineral water enterprises, tents, and textiles.	14 countries 334,230 beneficiaries of health benefits (2022)
AID	Equipment and support projects, health education, maternal and infant health, cataract projects, and psychosocial support.	45+ projects 520,000 people reached (total)
NMRT	Medical rescue services and emergency health services in case of disasters and emergencies in the country or abroad.	37 abroad operations (total)

Source: (IHH, 2022, pp. 30-31; IWWAA, 2022; IWWAA, 2023; TRC, 2022a; TRC, 2022b, pp. 50-52; AID, 2023a; AID, 2023b; Ministry of Health, 2022b; Ministry of Health, 2023).

HD is gaining importance every year as “*a means to improve world health*”. In a bibliometric analysis covering the years 2000-2021 with the keywords “*global health diplomacy*” and “*global health governance*”, Singh and Ravi (2023) found out that the first study on this subject was published in 2000, and that interest in this issue increased after the outbreak of pandemics such as swine flu (2009) and Covid-19 (2019). They also found out that this issue is only taken seriously by developed countries, while developing countries are not involved. Therefore, this study aims to analyze Türkiye’s HD activities as a developing country and learn more about the views and opinions of the actors (especially NGO staff) who are involved in the HD process.

## 2. Methods

Today, the USA is the largest donor to the Global Alliance for Vaccines (GAVI) to fight AIDS, tuberculosis and malaria (Jones, 2010, p. 1), while Switzerland was the first country in the world to include health in its foreign policy objectives (Dussey-Cavassini, 2017, p. 1). Other countries that have put HD on their agenda are China, Russia, Brazil, Cuba, France, Japan and Norway (Bliss, 2011). Since there is a limited number of studies on Türkiye’s HD activities, Türkiye was selected as a case study in this research. Moreover, since NGOs as well as the states are involved in the HD process, the nested multiple single units of analysis type was adopted.

The reason for choosing the interview technique in the research is that it involves asking questions such as “how and why” by reaching out to individuals who are related to the situation with the goal of investigating in a close and in-depth manner and clarifying one or more cases (Yin, 2017, p. 4; Rowley, 2002, p. 17). Moreover, with this pattern, if little is known about a situation, the data is interpreted by selecting one or more case studies, and thus the situation becomes more familiar (Davey, 2009, p. 1). In the research, maximum diversity and snowball sampling methods were utilized to access more diverse views and opinions. Maximum diversity sampling reveals common patterns by feeding on diversity with quality and detailed explanation, while reaching other people who know the subject by consulting the participant during the interview process is called snowball sampling (Patton, 2002, p. 235).

Before starting the field application of the research, the necessary permissions (Süleyman Demirel University Social and Human Sciences Ethics Committee with the decision dated 02 December 2021 and numbered 114/4) and verbal consent of the participants were obtained.

One public organization and two NGOs were informed about the study, but they did not agree to participate. Therefore, a total of four NGOs and one public organization participated in the study. Interviews with IHH and NMRT staff were conducted face-to-face in Isparta and Istanbul. Interviews with TRC and AID staff were conducted online. During the online interviews, the participants were told that the interview would be recorded visually and audibly and that this recording would be kept confidential, while their consent was obtained. Finally, since the IWWAA staff member was constantly traveling abroad due to his duty, online interviews could not be conducted, and his views were received in written form. The interviews were conducted between January and March 2022 and the total duration was 245 minutes and 22 seconds. The data collection process was terminated after nine interviews, since Hennink and Kaiser (2022, p. 9) state that data saturation could be reached if 9-17 people are interviewed, and the data are repeated in the interviews. The data obtained were documented, and the identity of the participants was kept confidential by giving each one of them a pseudonym. Information on the scope of the research is as follows.

**Table 2.** *Scope of the research*

Purpose	Methods	Number of Participants and Their Organizations	Interview Questions
This study aims to analyze Türkiye's HD activities as a developing country and to learn the views and opinions of the actors (especially NGO staff) involved in the process.	- Qualitative research method - Case study design	NMRT (n=1) IHH (n=3) IWWAA (n=1) TRC (n=1) AID (n=3)	-What does HD mean to you? -What are the challenges you face in the health service delivery process? -How do you overcome these challenges? -What do you think the contributions of HD can be?



After the interviews were transcribed, a thematic analysis approach was used to analyze the data. Thematic analysis is carried out by reducing the data based on the transcript and this process continues from the phase of field research to the writing of the report (Miles & Huberman, 1994, p. 10). The stages of thematic analysis are “*the researcher’s familiarity with the data, the creation of the initial codes, the search for the themes, the review of the themes, the identification and naming of the themes, and the preparation of the report*” (Braun and Clarke, 2006, p. 87). After reviewing the data more than once, the researchers became familiar with the data and coded them twice. All codes and themes were discussed with a four-person committee consisting of two lecturers who are familiar with the qualitative research method and two other lecturers, and a consensus was reached. MAXQDA software was used to analyze the data.

### 3. Results

The issue of HD has been evaluated with regard to four main themes that include the difficulties and solutions experienced in the process of providing health services and the contributions of these services.

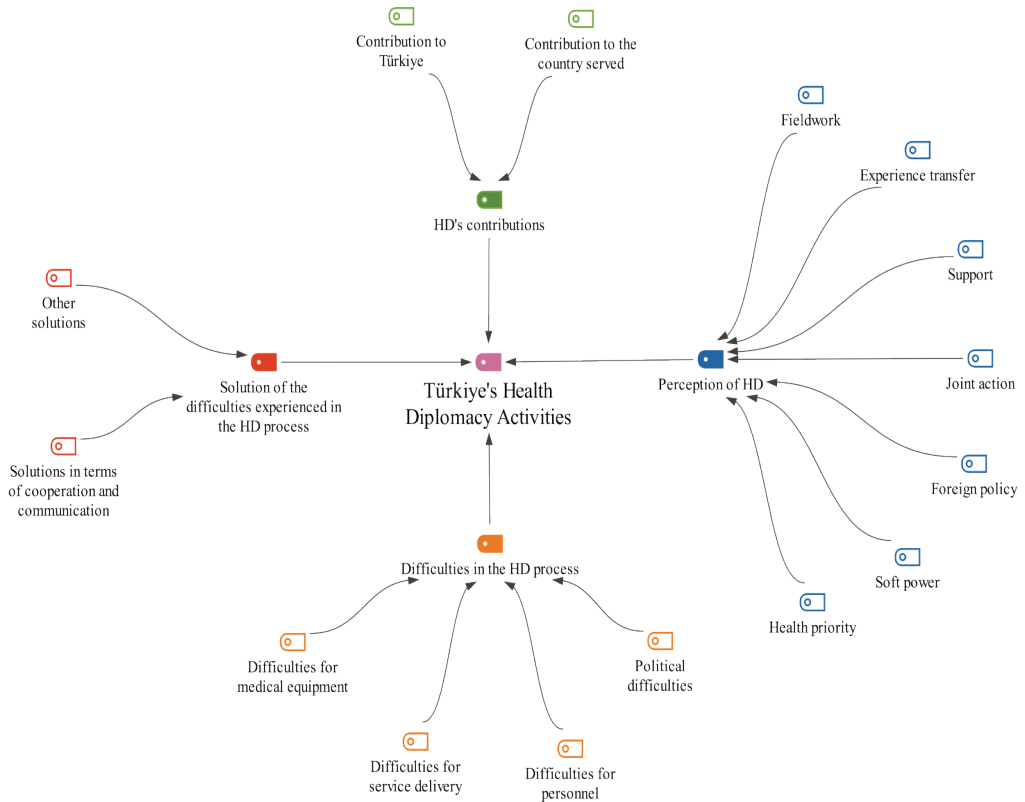


Figure 1. Main and Sub-Themes of Türkiye's HD Activities

### 3.1. Perceptions about HD

Participants were asked about their ideas as to what the HD issue meant. They stated that health is important, that local people in need should be supported, and that they (i.e. the participants) are in a mediating position between those who help and those who are helped.

Providing health services is a completely different thing compared to providing food or shelter because if there is a life problem or if there are no healthy living conditions, health problems are one of the leading problems. This service you provide means that a person can hold on to life again (Cenk, IHH).

Supporting and developing health institutions in countries in need (Sedat, TRC).

To mediate the needs of people in need and people who want to help (Hakan, IHH).

In addition, they emphasized that HD has gained importance especially during the Covid-19 pandemic and it was closely related with the creation of soft power through global interaction and cooperation.

Global interaction in the fields of health, foreign policy, trade and international law can be called health diplomacy (Yasin, IWWAA).

Health diplomacy is patient care, health education, transfer of experience, and cooperation with relevant organizations. You need to cooperate with international organizations, and this creates soft power. Health diplomacy is soft power, and it is very powerful and important to open a channel to communicate with people, especially after the pandemic (Ahmet, AID).

### 3.2. Difficulties in the HD Process

Participants were asked about the diplomatic difficulties they experienced during the health service delivery process. They stated that bureaucratic difficulties are experienced in the first stage of the HD process, which is the entry to the country in need.

The most important problem in the realization of our activities was the lack of permission to enter the regions due to the spread of Covid-19, which disrupted our work for a long time. In the water well works to be carried out in the villages, the permission obtained from the state authorities prolonged the processes and the opening of our projects was delayed (Yasin, IWWAA).

For example, you go to Palestine to help. You must pass through the Israeli side. I mean, sometimes the Israeli side does not say anything, but sometimes it can set strict rules. That is completely related to crossing (Sedat, TRC).

They stated that due to war, conflict and brain drain of health workers in poor countries, there seems to be a decrease in the number of employees remaining in the country and an increase in the difficulty of finding people with the required expertise. At the same time, the difficulties in employing staff by the organizations themselves were mentioned.

Brain drain takes place in regions where there are victims. If it is a war zone, there are many broken and dislocations, or specialists in this field are generally very few and rare. In the region in question, you can only employ those doctors there with serious costs. The presence of a doctor in the region is vital. You have medicine, serums, and medical equipment, but no doctors. For this reason, health diplomacy is very important. In a way, you find the materials you need, but when there is no doctors, your efforts are useless (Cenk, IHH).

We cannot take our doctors everywhere (Hakan, IHH).

Finally, the communication problem created by language differences during the service and the life-threatening danger to the workers due to the instability in the country or region in question was mentioned.

There are also some obstacles we face in the field. The most important of these is the language barrier. Jarablus is not very safe. Turkish Red Crescent had employees who died in the field (Cemile, AID).

In Africa, everything is so volatile. Borders of the countries are constantly changing. Borders are constantly changing due to internal conflicts and also due to conflicts between the militia and the state forces. There is a danger to life (Tuğra, IHH).

You are faced with very serious exorbitant prices regarding the supply of materials in the country. For example, you must buy a device that is worth 10.000 in Türkiye for a price that could be two or three times higher. Therefore, when there is no material or device, there is a black market (Cenk, IHH).

### **3.3. Solution of the Difficulties Experienced in the HD Process**

Participants were asked how they overcame the problems they experienced in the health service delivery process. In terms of cooperation and communication, they stated that the problems were solved by communicating with the local NGOs, public authorities, and international organizations.

We work with local NGOs to join our forces and pool our resources (Yasin, IWWAA).

We liaise with the authorities in Türkiye and ensure that they are informed. Since they are the main authorities in Türkiye, if health work is to be carried out, it proceeds through the Ministry of Health or embassies. We inform them and they forward it to the concerned authorities (Tuğra, IHH).

We have a consultant status with the United Nations. In general, the UN has regional offices of its sub-organisations in the regions. We have an office in that area in front of the OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Aid). The staff in our office is in very healthy and close communication with such institutions, especially with the bodies of the UN (Cenk, IHH).

Under the theme of other solutions, they stated that they tried to overcome bureaucratic difficulties with long-term planning, and they received warnings that made them more careful to avoid possible attacks in the field.

We make long-term planning for a program that will start two months or three months later. We try to overcome this by making our preparations and correspondence (Ahmet, AID).

We wear our volunteer vests. When I went in 2019, we were warned “do not take off your volunteer vests” (Cemile, AID).

### **3.4. HD's Contributions**

Participants were asked what the main contributions of HD included. They mentioned the increase in technical assistance and health education and cooperation, as well as the recognition of the country abroad and the positive feelings of the local population towards the service providers.

The areas of joint work and activities are expanding with the sharing of technical information and with the guest students who study in our country and return to their home countries. With the work of Turkish NGOs in the field of HD, the recognition of our country increases, and their good work is praised by the local people. (Yasin, IWWAA).

HD develops sympathy towards your country and alleviates prejudices (Ahmet, AID).

HD enables the Turkish healthcare workers to gain new experiences and helps them learn about various diseases that are not encountered in their own country as well as the treatment of these diseases.

Health workers traveling from Türkiye to Africa will gain more experience in this field. This is because there are many patients and various cases. These various cases cannot

be witnessed in Türkiye. They will gain knowledge and experience about patients and diseases. What they see there will make great contributions not only in terms of health services but also in humanitarian terms. The experience and emotions they gain there will improve them in many ways (Tuğra, IHH).

In addition, local people are employed in the health centers that are established to maintain health service activities.

We have an eye center and also prosthesis centers inside Syria. The technicians working here or the staff working in the eye center are Syrian. This way, we do not have to send a person from Türkiye all the time and we employ local people (Melisa, AID).

#### **4. Discussion**

Participants stated that the provision of health services is more valuable compared to aid services such as food and shelter. They also added that it is necessary to cooperate with the country or region in question by supporting the health structure, acting as an intermediary, and transferring expertise, experience, and medical supplies.

Some difficulties were identified in the process of providing cross-border health services. These include the long visa processes and customs procedures upon entry to the country or region. This problem can be attributed to the closure of borders, cancelled flights and passports that require vaccination documents. Another challenge is the migration of health workers to other countries. The reasons for the migration of health workers may be related with economic and political issues or their desire to find a better working conditions (Yıldırım, 2009, p. 92). Other difficulties include having to deal with the black market due to the difficult and expensive supply of medical devices, costly employment of the health personnel, difficulty in communicating with the public due to language differences, and political instability threatening the safety of employees and volunteers. In her doctoral thesis, Ketenci (2021, p. 90) found out that security and transportation difficulties were experienced in the process of maintaining health activities in Sudan and Somalia. Collaboration, which is at the core of HD, has proven to be an effective attempt at resolving challenges. The parties of this cooperation are the UN and public authorities at the macro level and local NGOs at the micro level. In addition, the interviews with the participants revealed that a proactive approach was displayed in overcoming the problems and ensuring employee safety in the area.

One participant said that HD has become much more important after the Covid-19 pandemic. The pandemic deeply affected the global economy, and although many countries reduced their foreign aid, South Korea acted differently and continued its HD activities (Kim et al., 2023, p. 72). Countries such as South Korea, China and Japan also sent vaccines, masks, and hygiene materials to countries in need. Türkiye also sent aid to 131 countries, made vaccine grants to 11 countries

and provided both medical and in-kind aid to 14 international organizations (Anadolu Agency, 2022). On the other hand, the COVAX program has been established for global equitable access to Covid-19 vaccines and the aim was to deliver vaccines to countries in need from the pool that emerged with the donations of different countries (World Health Organization, 2023). The USA donated 276.1 million doses, while the EU donated 109 million doses to this program. In addition, Germany donated 33.4 million doses, and the United Kingdom donated 29.3 million doses (Our World in Data, 2022). HD is critical not only for infectious diseases, but also for non-communicable diseases. This is because today – at a time when chronic diseases become widespread – cooperation is needed for the prevention and control of non-communicable diseases (Afshari et al., 2020, p. 14). This can be interpreted as an important indicator that HD will gradually gain importance. At the same time, the concept of global responsibility emerges within the framework of HD. As Covid19 caused growth of interest in global responsibility (Kim and Kim, 2022, p. 932), HD can help everyone achieve equitable access to health.

An important conclusion of our research is that HD benefits the recipient country as well as the donor country (Collins et al., 2018, p. 433) and that the parties are in a win-win relationship. Health workers traveling to different regions within the scope of HD learn not only about diseases, but also about the treatment methods as well as the health service structures that are not witnessed in their own country. Then, health workers who return to their country can contribute to the development of the health system through these experiences.

Health activities are not only limited to the health system, but they can also positively affect the country's image at the global level and contribute to the expansion of its soft power. In our study, we found out that during the HD activities of Türkiye, the well-intentioned attitude and behavior of the health personnel greatly contributed to the country's image as the *“brother of the oppressed geographies”* and fostered the alleviation of the prejudices and contributed to the formation of sympathy about Türkiye in the local people. Therefore, such feelings can form a positive attitude towards the public administrators.

When other countries are studied, China has not considered the emergence of the Covid-19 pandemic as a disadvantage, since it has tried to strengthen its soft power and its image as a benevolent country as well as its geopolitical influence with the HD activities it has carried out around the world (Gauttam et al., 2020, p. 324). India, on the other hand, sought to present a “reliable” and “compassionate” image by trying to improve its soft power with the medical and humanitarian aid it has provided to African countries during the pandemic (Mol et al., 2022, p 1122).

An important point here is the countries' intentions behind the expansion of their soft power. Sometimes the intention might be good and humane, and sometimes it might be more self-interested or goal-directed. For example, *“it has been shown that Russia uses health diplomacy with geopolitical concerns, strengthening some relations and discrediting some countries and/or organizations”* (Giusti and Tafuro Ambrosetti, 2022, p. 10).

HD also contributes to the development of bilateral relations, global governance and international co-operation. At the same time, the compatibility of HD and foreign policy can improve the relations between the various stakeholders (Bond, 2008, p. 377; Michaud and Kates, 2013, p. 27). In addition, issues like obesity, global climate change, management of pandemics and chronic diseases and migration can only be resolved at the global level. For this reason, many studies argue that specialized health diplomats should be trained, since this would enable the HD to remain a priority issue for national governments (Hara and Ezoë, 2019, p. 33; Brown et al., 2018, p. 10; Chattu et al., 2021, p. 29).

## 5. Conclusion

HD is a topic that has attracted significant attention in the academic literature especially in recent years. It is a crucial factor in terms of making health policies and putting these policies into action. Therefore, stakeholders involved in the policymaking process need to prioritize this issue. Since HD is concerned with the future rather than the present, it plays an important role in the building of a healthier and more prosperous world.

This study has sought to elaborate on the issue with regard to Türkiye's cross-border health services in a holistic manner. The main conclusion is that HD is not only related to health issues, but also paves the way for new communication channels with different countries. HD works can help in creating a positive image for a country in the global arena. In addition, HD contributes to the health services of the recipient country or region, supports employment opportunities with newly opened health institutions in the recipient country or region and creates a positive perception about the country that provides HD services in the local population.

It should also be mentioned that two major earthquakes occurred in Türkiye on February 6, 2023 which once again revealed the vitality of the qualified search-and-rescue teams and health workers as well as the significance of process management. In order to develop HD activities at the global scale, an international digital platform about HD can be established to collect information about the health system of various countries along with other information including the number of their qualified workers, the experiences they have gained, the content of the training they receive and the activities they perform in the field. In addition, data about the health diplomats, aid and donations could also be collected in this platform. This information can later be used for comparing the activities of national governments in the HD sphere and understanding how good governance practices can be implemented. Therefore, countries need to take active responsibility both in the practical field and in the digital world.

It should be noted that although HD has a long history, it has only recently been studied in the Turkish and English literature, which was a major limitation when we conducted this study. Another problem is the low generalizability due to the nature of qualitative research. The HD issue can be addressed predominantly from a public sector perspective for future research. In addition,



a scale that can measure the perceptions about HD by all parties (i.e. state, NGO, society) can be developed by making use of the emerging literature on this topic as well as the expert opinions.

## References

- Adams, V., Novotny, T.E. & Leslie, H. (2008). Global health diplomacy. *Med Anthropol*, 27(4), 315-23. <https://doi.org/10.1080/014.597.40802427067>
- Afshari, M., Ahmadi Teymourlouy, A., Asadi-Lari, M. & Maleki, M. (2020). Global Health diplomacy for noncommunicable diseases prevention and control: A systematic review. *Global Health*, 16(41). <https://doi.org/10.1186/s12992.020.00572-5>
- AID. (2023a). Our projects. <https://www.aidoctors.org/projelerimiz/> Accessed Date: 24.10.2023
- AID. (2023b). What we have achieved together. <https://www.aidoctors.org/> Accessed Date: 24.10.2023
- AlKhalidi, M., James, N., Chattu, V.K., Ahmed, S., Meghari, H., Kaiser, K., ... Tanner, M. (2021). Rethinking and strengthening the Global Health Diplomacy through triangulated nexus between policy makers, scientists and the community in light of COVID-19 global crisis. *Global Health Research and Policy*, 6(12). <https://doi.org/10.1186/s41256.021.00195-2>
- Altun R. (2021). Health diplomacy as a soft power tool of Turkish foreign policy (Doctoral thesis). Beykent University, Istanbul.
- Anadolu Agency. (2022). Turkey's support to 160 countries in the fight against the Covid-19 epidemic. <https://bit.ly/3IrJ80c> Accessed Date: 28.01.2023
- Battır, O. (2019). Health diplomacy as a soft power's element in the age of globalization. *Journal of Social Sciences of Mus Alparslan University*, 7(5), 151-161. <https://doi.org/10.18506/anemon.552103>
- Bliss, K. E. (2011). Health diplomacy of foreign governments. Washington: Center for Strategic and International Studies.
- Bond, K. (2008). Commentary: health security or health diplomacy? Moving beyond semantic analysis to strengthen health systems and global cooperation. *Health Policy and Planning*, 23(6), 376-378. <https://doi.org/10.1093/heapol/czn031>
- Bourne, P.G. (1978). A partnership for international health care. *Public Health Reports*, 93(2), 114-123.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/147.808.8706qp063oa>
- Brown, M.D., Bergmann, J.N., Novotny, T.E. & Mackey, T.K. (2018). Applied global health diplomacy: Profile of health diplomats accredited to the UNITED STATES and foreign governments. *Globalization and Health*, 14(2). <https://doi.org/10.1186/s12992.017.0316-7>
- Chattu, V.K., Knight, W.A., Adishes, A., Yaya, S., Reddy, K.S., Di Ruggiero, E., ... Jha, A. (2021). Politics of disease control in Africa and the critical role of global health diplomacy: A systematic review. *Health Promot Perspect*, 11(1), 20-31. <https://doi.org/10.34172/hpp.2021.04>
- Collins, N., Bekenova, K. & Kagarmanova, A. (2018). Negotiated health diplomacy: A case study of the EU and Central Asia. *The Hague Journal of Diplomacy*, 13(4), 432-456. <https://doi.org/10.1163/1871191X-14010032>
- Davey, L. (2009). The application of case study evaluations. (Translated by T. Gökçek). *Elementary Education Online*, 8, 1-3.
- Directorate of Communications. (2021). Global pandemic of the century | Turkey's successful fight against coronavirus. <https://bit.ly/3SxEWRm> Accessed Date: 11.11.2022

- Dussey-Cavassini, T. (2017). Switzerland: Global health begins at home – 10 years of health foreign policy, 2006-2016. In I. Kickbusch & M. Kökény (Eds.), *Health Diplomacy: European Perspectives* (pp. 1-7). Copenhagen: World Health Organization.
- Erman, K. (2016). Medical diplomacy of Cuba: Silent and efficient. *Journal of International Relations*, 12(48), 77-94. <https://doi.org/10.33458/uidergisi.463048>
- Fauci, A. (2007). The expanding global health agenda: A welcome development. *Nat Med*, 13, 1169–1171. <https://doi.org/10.1038/nm1646>
- Gauttam, P., Singh, B. & Kaur, J. (2020). COVID-19 and Chinese global health diplomacy: Geopolitical opportunity for China's hegemony? *Millennial Asia*, 11(3), 318–340. <https://doi.org/10.1177/097.639.9620959771>
- Giusti, S. & Tafuro Ambrosetti, E. (2022). Making the best out of a crisis: Russia's health diplomacy during COVID-19. *Social Sciences*, 11(2), 53. <https://doi.org/10.3390/socsci11020053>
- Güngör Ketenci, P. (2021). Evaluation of Turkey's diplomatic health studies conducted in Sudan and Somalia as a part of health diplomacy (Doctoral thesis). Üsküdar University, Istanbul.
- Hara, K. & Ezoe, S. (2019). Why does global health matter to diplomacy? Global health as a security and economic challenge and as an opportunity for world leaders, with a special focus on the G7 Ise-Shima Summit. *Global Health Governance*, 8, 23-34.
- Hennink, M. & Kaiser, B.N. (2022). Sample sizes for saturation in qualitative research: A systematic review of empirical tests. *Soc. Sci. Med*, 292, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114523>
- IHH. (2022). IHH 2022 annual report. <https://ihh.org.tr/public/publish/0/174/ihh-yillik-rapor-2022.pdf> Accessed Date: 25.10.2023
- IWWAA. (2022). Frequently asked questions. <https://bit.ly/3Z4srzc> Accessed Date: 24.5.2022
- IWWAA. (2023). Project. <https://sukuyusudernegi.org.tr/proje> Accessed Date: 25.10.2023
- Jones, K-A. (2010). New complexities and approaches to global health diplomacy: View from the U.S. Department of State. *PLoS Med.*, 7(5), pp. 1-2.
- Katz, R., Kornblet, S., Arnold, G., Lief, E. & Fischer, J.E. (2011). Defining health diplomacy: Changing demands in the era of globalization. *The Milbank Quarterly*, 89(3), 503–523. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2011.00637.x>
- Kickbusch, I. & Ivanova, M. (2013). The history and evolution of global health diplomacy. In Kickbusch, I., Lister, G., Told, M. & Drager, N (Eds). *Global health diplomacy: Concepts, issues, actors, instruments, fora and cases* (pp. 11-26). New York: World Scientific.
- Kickbusch, I., Silberschmidt, G. & Buss, P. (2007). Global health diplomacy: The need for new perspectives, strategic approaches and skills in global health. *Bulletin of the World Health Organization*, 85( 3), 230-232. <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.06.039222>
- Kim, D.J. & Kim, A.I. (2022). Global health diplomacy and North Korea in the COVID-19 era. *International Affairs*, 98(3), 915–932, <https://doi.org/10.1093/ia/iaac048>
- Kim, Y., Lee, S-H. & Cho, Y.J. (2023). Donor motivation in the era of the COVID-19 crisis: Focusing on South Korean health diplomacy and response aid to COVID-19. *International Area Studies Review*, 26(1), 71–86. <https://doi.org/10.1177/223.386.59231151409>
- Michaud, J. & Kates, J. (2013). Global health diplomacy: Advancing foreign policy and global health interests. *Global Health, Science and Practice*, 1(1), 24–28. <https://doi.org/10.9745/GHSP-D-12-00048>
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. 1994. *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2. Edition). California: Sage Publisher.
- Ministry of Health. (2003). *Health transformation*. Ankara: Ministry of Health.

- Ministry of Health. (2022a). Hospitals abroad unit. <https://bit.ly/3SuDSOd> Accessed Date: 3.12.2022
- Ministry of Health. (2022b). National Medical Rescue Team Unit (NMRT). <https://bit.ly/3KGjmrX> Accessed Date: 24.11.2021
- Ministry of Health. (2023). Activities in 2021. <https://ashgmafetacildb.saglik.gov.tr/TR-84333/2021-yili-faaliyetleri.html> Accessed Date: 25.10.2023
- Mol, R., Singh, B., Chattu, V. K., Kaur, J., & Singh, B. (2022). India's Health Diplomacy as a Soft Power Tool towards Africa: Humanitarian and Geopolitical Analysis. *Journal of Asian and African Studies*, 57(6), 1109–1125. <https://doi.org/10.1177/002.190.96211039539>
- Nye, J.S. (2004). *Soft power the means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Our World in Data. (2022). COVID-19 vaccine doses donated to COVAX. <https://bit.ly/3KJV4NI> Accessed Date: 28.1.2023
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (4. Edition). California: Sage Publications.
- Rowley, J. (2002). Using case studies in research. *Management Research News*, 25(1), 16-27. <https://doi.org/10.1108/014.091.70210782990>
- Singh, A. & Ravi, P. (2022). Global health diplomacy and governance: Mapping and future trends, *Hospital Topics*, 101(3), 245-259. <https://doi.org/10.1080/00185.868.2022.2027304>
- Tengilimoğlu, D., Işık, O. & Akbolat, M. (2018). *Healthcare business management*. Ankara: Nobel Publisher.
- TRC. (2022a). Home page. <https://bit.ly/2LAONDI> Accessed Date: 18.6.2022
- TRC. (2022b). 2022 annual report. <https://www.kizilay.org.tr/Upload/Dokuman/Dosya/kizilay-2022-dernek-faaliyet-raporu-web-934mb—06072023-06-07-2023.403.57192.pdf> Accessed Date: 25.10.2023
- Turkish Cooperation and Coordination Agency. (2022). *Turkish Cooperation and Coordination Agency annual report 2021*. <https://www.tika.gov.tr/upload/2023/2021%20Kalk%C4%B1nma%20Yard%C4%B1mlar%C4%B1%20Raporu/TurkiyeKalkinma2021Web.pdf> Accessed Date: 25.10.2023
- UNDP Türkiye. (2021). Sustainable development goals investment initiative. <https://bit.ly/3Z6gLfp> Accessed Date: 11.12.2021
- World Health Organization. (2023). COVAX Working for global equitable access to COVID-19 vaccines. <https://bit.ly/3kDBt78> Accessed Date: 28.1.2023
- Yıldırım, T. (2009). Health workers and international migration: A Study on the causes of migration. *Ankara University Medical Faculty Journal*, 62(3), 87-94. [https://doi.org/10.1501/Tipfak\\_000.000.0727](https://doi.org/10.1501/Tipfak_000.000.0727)
- Yin, R.K. (2017). *Applications of case study research* (3. Edition). (Transletd by İ. Günbayı), Ankara: Nobel Publisher.

## Change and Continuity in North European Security: Finland and Sweden's Membership in NATO

Kuzey Avrupa Güvenliğinde Süreklilik ve Değişim: Finlandiya ve İsveç'in NATO Üyelikleri

Adnan SEYAZ<sup>ID</sup>

### Abstract

This study aims to analyze the change and continuity in North European security after Finland and Sweden's membership in NATO. With this purpose, firstly the history of the countries in the region is analyzed to detect the general trends in their relations with Russia. Russia's lack of respect for the sovereignty of its neighbors since 2008 and lastly its invasion of Ukraine have urged Finland and Sweden to leave their long-standing non-aligned status and caused the invalidation of the concept of 'Finlandization'. The study secondly focuses on the effect of this radical change on the security understanding of Northern Europe by concentrating on the role of NATO. The findings of this study indicate that recent NATO enlargement is vital for regional states to be able to counter Russia through pooling their resources in the Baltic and Arctic regions. Russia has been implementing 'hybrid warfare' tactics as an unreliable regional power and got stuck in Ukraine since February 2022. Therefore, NATO should learn from the Russia-Ukraine war and prepare against Russia's conventional superiority over its neighboring states as well as its use of asymmetrical means since it is hard to claim that Russia's next steps will not violate the sovereignty of other regional states.

**Keywords:** Finland, Sweden, North European Security, NATO Enlargement, European Security

### Öz

Bu çalışma, Finlandiya ve İsveç'in NATO üyelik süreçleri sonrasında Kuzey Avrupa Güvenliğindeki süreklilik ve değişimi analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda, öncelikle devamlılıkları tespit etmek için bölge ülkelerinin tarihi incelenmiştir. Rusya'nın 2008 yılından beri komşularının egemenliklerine saygı göstermemesi ve son olarak da Ukrayna'yı işgali, Finlandiya ve İsveç'i uzun süreli tarafsızlık konumlarını terk etmeye zorlamış ve 'Finlandiyalaşma' kavramının da geçersiz kılınmasına sebep olmuştur. Finlandiyalaşma olgusunun sona ermesi bu anlamda ayrıntılandırılmıştır. Bu çalışma, ikincil olarak, bu radikal değişimin Kuzey Avrupa güvenlik anlayışı üzerindeki etkisine ve NATO'nun rolüne odaklanmaktadır. Araştırmanın bulguları, Baltık ve Arktika bölgelerinde Rusya haricindeki bölge ülkelerinin NATO'nun genişlemesi çerçevesinde bir araya gelebilmesinin Rusya'ya karşı koyabilmeleri açısından hayati olduğunu ortaya koymaktadır. Rusya, 'hibrit savaş' taktikleri uygulayan güvenilemez bir bölgesel güç olarak Şubat 2022'den itibaren Ukrayna'da zor durumdadır.

\* PhD, Kırklareli University, Department of International Relations, Kırklareli, Türkiye. E-mail: adnan.seyaz@klu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5422-1621.

Rusya'nın sonraki adımlarının diğer bölge ülkelerinin egemenliklerini ihlal etmeyeceğine kimse garanti veremeyeceği için NATO, Ukrayna savaşından gerekli dersleri çıkarmalı, Rusya'nın bölgedeki konvansiyonel üstünlüğüne ve kullandığı asimetrik araçlara karşı hazırlıklarını tamamlamalıdır.

**Anahtar kelimeler:** Finlandiya, İsveç, Kuzey Avrupa Güvenliği, NATO Genişlemesi, Avrupa Güvenliği

## 1. Introduction

The relations between Russia and other North European states have gained importance in light of the increasing role of this region and the Arctic region in global politics. After the Russian intervention in Georgia in 2008, annexation of Crimea in 2014 and invasion of Ukraine in 2022 North European states have intensified their contacts with each other. Voronov asserts that despite all the historical disagreements in the region, Northern Europe forms a special and sensitive sub-regional international political complex (Voronov, 2021b) which remained strong during the transformation of the international system since 1991. However, the latest Russian moves violating the national sovereignty of Ukraine threatens this complex. Voronov also suggested the revision of the security and defense policies of five Nordic countries (Iceland, Denmark, Norway, Sweden, and Finland) and viewed the intensification of practical cooperation between Sweden, Finland, and NATO as a risk. (Voronov, 2021a). He foresaw a change in Swedish and Finnish positions towards NATO only in the case of force majeure circumstances in the region, which happened after February 2022.

Finland and Sweden's accession to the Alliance will strengthen the Transatlantic community and contribute to burden-sharing. Not only causing an increase in military capabilities but also creating civil robustness against Russia aims at deterring Moscow from repeating its breaches of international law. The shifting nature of the US engagement in the region, which became apparent in the Donald Trump era, taught North European states to view their region as one military and political geostrategic area (Conley, Scheffer, & Weber, 2023). In this regard, this study aims to elaborate on the historical background that sheds light on how today's 'Russia' and 'the others' distinction emerged. The main purpose of the study is to analyze the change in the security understanding of Northern Europe regarding the recent accession of Finland and Sweden to NATO. The short-term and long-term effects of the enlargement in line with Russia's destabilizing maneuvers are also discussed.

## 2. Historical Background

Security concerns of the Russian state historically included Swedish and Finnish territories. Especially the founding of St. Petersburg moved the attention of the Russians from Eastern Europe to the North towards the Baltic Sea coasts. The end of the Cold War and the collapse of the USSR radically changed the geopolitical status of many countries in Eastern Europe located at the NATO-Warsaw Pact border. Countries of the South Caucasus as well as Ukraine, Belarus and the Baltic countries until 2004 served as a buffer zone between Russia and the West. Russia

was not perceived as a huge threat in the West during these years. However, the enlargement of NATO and the Russia's revisionist policies in the first decades of the new millennium reignited the hostilities in the region.

The Russian invasion of Ukraine once again brought the security concerns of Northern Europe to the attention of the international community. Estonia, Latvia, and Norway as NATO members, and Finland and Sweden as potential members at the time were viewed as direct contact zones between NATO and Russia. The historical background of the relations as well as today's military capacities became matters of debate directly affecting contemporary maneuvers in Northern Europe.

It was during the Great Northern War (1700-1721)<sup>1</sup> that Peter the Great decided to build a city where St. Petersburg is located today. The "Peter and Paul Fortress" was built in Swedish territory at that time, showing Peter's plans to move the center of gravity of the Russian Empire. The question that emerged with this decision was how to secure this city, especially after constituting it as the capital of the Tsarist Russia. In the 18th century, Sweden and Russia fought two more wars. The loss of the first one by Sweden resulted with the subjugation of Finnish cities by the Russian Empire. The second war began with a Swedish attack which resulted in Russia's acceptance not to interfere in the domestic affairs of the Swedish Kingdom. However, the Russian occupation of some parts of the Finnish territories continued.

Estonia and the northern part of Latvia were already under Russian control since the Great Northern War. The first decade of the 19th century witnessed the dismantling of Prussia and the meeting of Alexander I and Napoleon to define spheres of influence in Eastern and Northern Europe. As a result, Russian troops entered Finland in 1808 and thus hindered the march of any foreign troops to the capital city St. Petersburg. Turning the Gulf of Finland into Russian internal waters and taking the Åland Islands under control symbolized the reaching of Russian hegemony to the center of the Baltic Sea. However, Russian dreams about gaining a free exit from the Western Baltic Sea came to an end with the confrontation between Germany and Russia over Northern Europe before the First World War. Finnish sympathy toward the German culture, art, and science was regarded by the Russians as a threat to their rule in the Grand Duchy of Finland. Possible Finnish cooperation with Germans against Russia urged Tsarist authorities to implement strict policies in the Grand Duchy such as the launch of the first Russification period (1898-1905)<sup>2</sup>. Undoubtedly these policies led to anti-Russian sentiments historically within the Finnish society (Suchoples, 2023).

Despite the Russification policies of Moscow, no uprising against Russia happened in the Grand Duchy of Finland during the First World War. However, although the October Revolution dethroned the Romanov dynasty in 1917, it became clear that the new government under

---

1 A conflict between two coalitions; one led by Tsardom of Russia and the other by Swedish Empire, contesting over the territory in today's Northern, Central and Eastern Europe.

2 Government policy during the last decades of the Tsardom to limit and finally terminate political autonomy and cultural uniqueness of the Grand Duchy of Finland between 1899-1905 and 1908-1917.

Kerensky and then the Bolsheviks did not have the intention to end the hegemony in Finland. That is why Finland's "Declaration of Independence" was viewed as the only solution in December 1917. Lenin's acceptance of the Finnish independence request on the last day of the year was not a decision of sympathy for the Finnish cause, and rather depended on the expectation that the world would understand that the Bolsheviks respected the right of national self-determination in accordance with their socialist ideology. A possible victory of the radical left in Finland would be the real solution according to Vladimir Lenin (Suchoples, 2023), however the radical left in Finland was later defeated. Eventually, The Finnish independence and the signing of the Brest-Litovsk Treaty in 1918 shifted the Russian border to the gates of Petrograd (St. Petersburg), and the Bolsheviks moved their capital to Moscow accordingly.

The interwar period witnessed negative perceptions in both Finland and the USSR about the other country. Finnish authorities tried to solve the problem by separating themselves from Eastern Europe and becoming part of a neutral Scandinavia. On the other hand, the Japanese threat in the east forced the Soviet authorities to sign a non-aggression pact with Finland in 1932. However, the Finnish government could not receive support from its neighbors when the Soviet army attacked Finland in November 1939. The war ended in March 1940 with the signing of a peace treaty in Moscow creating a shift of more than a hundred kilometers in the border to the west in Eastern Karelia. For the Soviets, the following years in the Second World War witnessed the realization of the fearful attack that was expected but never happened in the last 150 years: the usage of Finnish territories for an attack on the Russian lands. The Finnish army fought against the Red Army together with the German Nazis. Limited changes took place in the border, but the Red Army's hegemony on the southern coast of the Baltic Sea made the USSR more secure in the region.

1947 Paris Peace Treaty between the USSR and Finland stated that both countries would not join any alliances or coalitions established against one another. The signing of the "Agreement of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance" between the USSR and Finland in April 1948 was possible only under these circumstances. Due to these agreements, Finland followed Sweden and chose the option of staying non-aligned when Denmark, Norway, and Iceland preferred to join NATO in the later years. Nevertheless, Finnish authorities had to take the opinion of the Soviet leaders into consideration until the collapse of the USSR. The end of the USSR and the signing of the "Treaty of Foundations of Mutual Relations" provided more freedom to Finland in the implementation of foreign policy in parallel with the end of Soviet hegemony over the Eastern European states. The only Russian port in the Baltic Sea was St. Petersburg and the Baltic States preferred the integration with Western Europe surrounding the Gulf of Finland.

The non-aligned status of Finland did not prevent the country from joining NATO's Partnership for Peace (PfP) program as early as 1994. Full membership in the EU in 1995 helped Finland to feel more secure and become more politically stable. Nevertheless, since the end of the USSR, Finnish public opinion supported the policy of neutrality and joining NATO was out of question until the Russian invasion of Ukraine that began in February 2022. Public opinion radically



changed in both Finland and Sweden after this invasion and the authorities in both countries applied for full membership in NATO in May 2022.

Swedish and Finnish membership in NATO means transforming the Gulf of Finland into internal waters of NATO as well as turning the Russo-Finnish border into the longest border between Russia and the Alliance.

### **3. The Changing Security Understanding: Enemy-Partner-Enemy**

During the Cold War, only Norway (since 1949) and Türkiye (since 1952) were countries that had a land border with the Soviet Union. The USSR was a key factor in these countries' defense planning. The Kola Peninsula, which is part of the Murmansk Oblast and located in the northwestern part of the Russian territory, was the main basing position for the Soviet navy including nuclear forces. This region formed the line of contact until the dissolution of the Soviet Union.

The demise of the USSR ended the line of contact with Türkiye in the Caucasus and three independent South Caucasus states emerged between the two countries. Thus, Norway remained as the only country within NATO that had a land border with Russia. But the shift in global politics was reflected in the security understanding over time and NATO's strategic focus shifted accordingly from deterrence and collective defense to crisis management and cooperative security (Åtland, 2016). The enlargement of NATO caused the emergence of new NATO members at the border of the Russian Federation. For instance, Poland with more than 200 kilometers of land border with Russia's Kaliningrad region joined the Alliance in 1999. Baltic countries which all have equally long land borders with Russia followed the suit in 2004 by joining NATO. Although Russia was critical about NATO enlargement at the time, it did not define Russia as an enemy. However, each enlargement wave of the Alliance strengthened Russian threat perceptions about NATO – even causing them to believe that they were being contained similar to the Cold War period. Russia's threat perceptions about NATO peaked with NATO's declaration in Bucharest in 2008 which implied future membership to Ukraine and Georgia. Eventually, when Russia became more aggressive in foreign policy beginning with the 2008 military intervention in Georgia, the security understanding of both the Alliance and the countries in the region changed. Russian policies altered NATO's threat perceptions especially after Russia's annexation of the Crimean Peninsula in 2014. NATO's strategic concept once again shifted towards 'deterrence', and a 'deterrence by denial' posture has been adopted as a long-term goal (Wieslander, Adamson, & Lehto, 2023).

Russia's direct violations of international law with the annexation of Crimea and involvement in the military conflict in Eastern Ukraine left no doubt about Russian aggressive tendencies in Eastern Europe which urged the countries of the region to increase their partnership with NATO and the neutral states of Northern Europe were also obliged to think about their role as a buffer zone between Russia and Western Europe. Back in 2016, officials of these countries stated that

membership in the EU and being part of the Common Security and Defense Policy (CSDP) were not sufficient in dealing with emerging strategic challenges and that there was no hope to meet their security demands this way in the foreseeable future. The only option was deepening regional cooperation in the short term and following the developments in the regional and international conjuncture in the long term (Bergquist, Heisbourg, Nyberg, & Tiilikainen, 2016). Accordingly, NATO boosted its presence in the region as a short-term measure. The number of troops increased almost tenfold and multinational battlegroups have been transformed into brigade size. The aim was to reach a permanent force of 300,000 troops in high readiness under the leadership of the US headquarters in Poland (Pesu & Iso-Markku, 2022).

NATO adopted a new posture based on ‘deterrence-by-denial’ as a long-term target. The essence of this posture was enhanced Forward Presence (eFP) in Eastern Europe and the preparation of a defense policy based on air, sea, and land forces, including cyber and space areas (Wieslander et al., 2023). This was perceived as the only way to stand against Russia’s military strategy that includes both conventional and modern tools. In this respect, NATO began preparations for conducting its largest military exercise since the end of the Cold War with more than 90,000 troops: “Steadfast Defender 2024” held between January-May 2024 is based on a scenario in which a member of the alliance is target of aggression and the alliance responds by activating Article 5 of the NATO charter (NATO, 2024).

### **3.1. A New Type of Fighting: Hybrid War**

A different paradigm for the solution of the problems in the region has been used since 2008. Russia’s military intervention in Georgia, which resulted in Russian recognition of the independence of South Osetia and Abkhazia proved that Russia was ready to resort to direct military confrontation to settle disputes. The war in Chechnya in the 1990s showed Russian weakness in terms of military equipment and military capabilities, but Putin’s program to modernize the Russian army seemed to be successful to a certain extent in almost ten years.

Disinformation operations, different forms of economic pressure and cyber warfare have increased opportunities for the states in the recent years. Russia has also made use of these tactics in international disputes during the last two decades. When used in a coherent and coordinated fashion, the so-called “hybrid warfare” tactics have the potential to maximize the effect of the military campaign. As Clark stated, Russia has a different understanding in that it defines a “hybrid war” as a strategic-level effort to shape the governance and geostrategic orientation of a target state in which all *actions, up to and including the use of conventional military forces in regional conflicts*, are subordinate to an information campaign (Clark, 2020) (emphasis in original).

Kremlin’s hybrid war during the 2014 invasion of Crimea accompanied by “little green men” without their badges of rank became a symbol of Russian understanding of the war in recent history. The use of private military companies (PMCs) is also a part of this understanding of war

as seen in many other countries such as Syria and Libya besides Ukraine. However, the recent armed uprising by Wagner PMC leader Yevgeny Prigozhin will undoubtedly affect the future Russian operations in the region (Soldatov & Borogan, 2023). Although the dramatic end of Prigozhin in a “coincidental” plane crash symbolizes the Kremlin’s decisiveness in showing its authority, instability in the Russian army could hinder its achievements in Ukraine.

The conduct of hybrid warfare necessitates the adoption of some measures that have already affected the security understanding in Northern Europe. The first and foremost measure is to centralize the decision-making in civilian government bodies and military circles as well as the media. It will make it easier to conduct information campaigns not only towards the enemy but also within the country to increase patriotic consciousness that is viewed as a prerequisite for hybrid wars by the Kremlin. The improvement of conventional expeditionary capabilities is the second measure in hybrid warfare. The usage of the PMCs and proxy forces is seen as a third way to improve Russian capabilities in modern wars although they create problems in their military circles besides international law (Clark, 2020). The “successful” Georgian and Crimean operations that ended quickly without huge military losses might have urged the Kremlin to choose the same option in other regions such as the Donbas region since 2014 and Ukraine since February 2022.

### **3.2. The End of Finlandization**

For almost seven decades, the concept of Finlandization was understood as not taking sides between the two dominant blocs of the Cold War. Neither the USA (and NATO) nor the USSR (and the Warsaw Pact) could provide a security guarantee for Finland during the Cold War. However, Russian aggressive policies that began with the 2008 military intervention in Georgia and then the 2014 annexation of Crimea alarmed the states that were used to stay non-aligned. Thus, the changing security environment in the region brought an end to the concept of “Finlandization” due to the Russian threat knocking on their door.

Boldyreva and Bolyrev claim that the end of Finlandization was already in the making since 1995. Finland began to distance itself from Russia after the termination of the military and technical limitations of the 1947 peace treaty with the demise of the USSR. (“Treaty of Peace with Finland, 1947,” 1948). In the meantime, the Swedish political elite agreed on preserving Sweden’s neutrality and investing in their defensive capacity by relying on the fact that they did not have a land border with Russia (Zavada & Palok, 2022). It was their accession to the EU in 1995 that forced both countries to accept the joint European security and foreign policies defined by the other EU members who were already NATO members. That is why, especially when it came to the security policies towards Russia, these countries’ neutrality was only a phantom (Boldyreva & Boldyrev, 2018).

Russia’s aggressive moves in Europe were clear but limited before 2022. February 2022 marked the start of a direct and unlimited endeavor to invade the whole of Ukraine, with Russian military forces surrounding the capital city Kyiv. Even though Russian forces failed to capture Kyiv, this

was the end of an era for the regional states. Finland and Sweden could no longer stay neutral in this new environment. Besides, even Switzerland declared that it would cooperate with NATO although membership of this country does not seem likely in the near future (Revill, 2022). Thus, the very result of the Russian invasion of Ukraine is the end of Finlandization (Gunter, 2022). The meaning of the term will perhaps change significantly. In fact, the 1,340 kilometer-long border between Finland and Russia has now turned into the longest border between Russia and a NATO member country.

Both Finland and Sweden are going to contribute to NATO's security while benefiting from the security umbrella of the Alliance. Finland, which implements a policy of general conscription, already has a well-trained and well-equipped army while Sweden has modern defense industry capabilities. Both states have special military capabilities that enable them to operate in the Arctic region. Russia's military prospects in the Baltic Sea were already limited due to the military presence of Denmark, Germany, and Poland in the region. However, the full membership of two Scandinavian countries in NATO converted the Baltic Sea into almost a "NATO lake" except the Russian coasts. This development made not only the Baltic region but also the whole of Eastern Europe more secure and it will make things harder for Russia in the military sphere in case it decides to attack another country in the region. Thus, it could be argued that there remains no neutral state in Eastern and Northern Europe due to the recent Russian aggression.

#### **4. Recent Security Situation in the Region**

The so-called Russian "special military operation"<sup>3</sup> in Ukraine has negatively affected the security situation in Northern Europe. Footprints might be detected since Russian naval and aerial activities increased to the disadvantage of the Baltic states and Scandinavian countries after Russia's annexation of Crimea. Three areas of confrontation emerged between Russia and the regional countries: the land borders, the Baltic Sea, and the Barents Sea.

Until the recent membership of Finland and Sweden in NATO, Norway, Estonia, and Latvia were the only members that had land borders with Russia in the region. In Scandinavia, Norway was the only NATO member state that had almost a 200-kilometer-long land border with Russia. Moreover, Norway had a relatively peaceful history of relations with Russia compared to Finland and Sweden. For instance, Norway and Russia never waged war against each other, and on the contrary, collaborated during the Second World War. The Cold War and the geographical difficulties limited the interactions between the two countries until the establishment of the Barents Euro-Arctic Region Cooperation in 1993. The following years witnessed the development of Norwegian-Russian relations in the region. In addition to their historically peaceful relations, the fact that the number of Russian people in Norway is quite negligible, unlike the Baltic countries, decreased the Norwegians' threat perceptions about Russia even after the events in

---

3 The term is officially used by the Russian government and pro-Russian sources to denote the full-scale Russian invasion of Ukraine, aiming to minimize the repercussions of the invasion in world politics.

Crimea and the Donbass region. It should be noted that even in cities located at the Norway-Russia border the Russian population is less than ten percent which is also the case with many Finnish cities that are close to the Russian border. From a historical viewpoint, Russians are well-integrated in the Norwegian or Finnish societies and they do not feel an existential threat to themselves coming from the state, but the same cannot be said for the Baltic countries.

Both Latvia and Estonia are home to a large Russian minority and they both have land borders with Russia. For years, Russia has directed severe accusations against the authorities of these two states for discriminating ethnic Russians. A similar – and perhaps a more severe process – was experienced in Crimea and Eastern Ukraine since ethnic Russians constituted the majority of the population in these two regions. Russian authorities even questioned the existence of ethnic Ukrainians and asserted that their existence as a separate state was a result of the Soviet policies. Similarly, both Latvia and Estonia were ruled directly by the Soviet Union and their negative historical memories about the Soviet rule compelled them to perceive the war in Ukraine as a direct threat to themselves.

Since the accession of the Baltic states to NATO in 2004, the Alliance's role as a security provider was strengthened in Northern Europe. Norway and Denmark were the founding members of the alliance in 1949. They were later joined by Germany (1955), Poland (1999), and the Baltic states (2004) which meant that the only non-aligned states in the region were Finland and Sweden. Finland, Sweden, Norway, Denmark and Iceland had already formed the Nordic Defence Cooperation (NORDEFKO) in November 2009 to strengthen the national defense of the participants (NORDEFKO, 2023). Among them, only Finland and Sweden were not NATO members until 2023 and 2024 respectively. They were in a disadvantaged position since they were not covered by the collective security clause of the Alliance. The main goal of NORDEFKO was the integration of the armed forces of Nordic countries, however, the focus has shifted to developing operational military capabilities driven by security concerns within the ten years of its establishment. Beginning as a Norwegian-Swedish initiative the NORDEFKO soon became dominated by Swedish-Finnish and Swedish-Danish cooperation (Saxi, 2019).

After Russia's annexation of Crimea in March 2014, both Finland and Sweden strengthened their ties with NATO. However, their security concerns became alarming after Russia's invasion of Ukraine started in February 2022 which immediately urged both countries to apply for membership in NATO. The NATO membership process was faster for Finland and slower for Sweden due to the veto of Türkiye which criticized Stockholm's tolerance for the activities of terrorist groups (i.e. PKK) in its territories.<sup>4</sup> However, it should be recalled that Finland and Sweden are historically bound to act together as also indicated by their EU accession process. In this sense, Finland's NATO membership without Sweden becoming a NATO member would leave Finland as a strategic outpost of NATO against Russia without territorial continuity. Following Finland's accession to NATO, Sweden finally received green light from Ankara after the 2023

4 For a wide coverage of Türkiye's hard security concerns, and the approach of the NATO countries as a determining factor in strained relations, see: Atatorun, 2023.

general elections in Türkiye. In January 2024, the Turkish Parliament ratified Sweden's accession to NATO, and President Erdoğan approved the decision swiftly on the same day.

Today, NATO is an alliance of 32 countries, leaving only Russia as the non-NATO country in the Baltic Sea. NATO has a clear conventional advantage in comparison to Russia at the aggregate level. However, it is difficult to say the same thing for the smaller countries in East Europe that are neighbors of Russia. Russia still enjoys conventional superiority over these states. For instance, Åtland argues that it is certain that Norway will never be able to match Russian superiority in terms of the naval, air, and ground forces located in the Kola Peninsula (Åtland, 2016). Therefore, the best option for NATO to choose in the near future is to analyze Russia's hybrid warfare methods and learn from the Ukraine example.

Russia's military engagement in Ukraine could be viewed as an opportunity for NATO to build stronger and more efficient deterrence mechanisms. One of the first steps should be establishing airspace dominance over Northern Europe, most probably by investing in the European Sky Shield Initiative (ESSI) which already includes the Baltic states, Germany, Norway, the UK, and Finland. Sweden should also join the initiative urgently (NATO, 2023). Creating a joint Nordic Air Force where combat aircraft of all these countries may conduct exercises through a Nordic Air Operations Center would force Russia to think twice about its violations of airspace in this area (Wieslander et al., 2023). Anti-access/Area Denial (A2/AD) strategies aimed at denying access to Russia in the region are crucial in this respect (Kemp, 2020).

Other areas where NATO would benefit from Finland and Sweden is their possible contribution in the Arctic and the Baltic region through their sub-water capabilities. Russian covert underwater operations may be deterred by Swedish forces' support in submarine and seabed monitoring missions. Intelligence, surveillance, and reconnaissance (ISR) capabilities should urgently be made interoperable. The Nordic-Baltic countries, who are all members of NATO now, should speak with one voice especially while addressing security needs (Wieslander et al., 2023). The EU membership should also provide a platform to support logistical flows and build critical infrastructure in the region.

There is no doubt that Finland and Sweden's recent accession to NATO will affect both regional and international security strategies. However, Russia's unsuccessful attempt to capture Kyiv profoundly changed the strategic situation in Europe. Russia's harsh criticism against these two countries' close relations with NATO after the Cold War has lost its effect on the Finnish and Swedish decision-makers. Therefore, Russia's long-standing intimidation strategy became unfruitful since there was very little room of maneuver for Moscow to stand against NATO's new wave of enlargement while it was withdrawing from Kyiv after its failed attempt to capture the city. This could also be regarded as a failure according to the "National Security Strategy of the Russian Federation" which stated that NATO enlargement was still a threat to Russia's national security (O Strategii Natsional'noy Bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii, 2021).

The Foreign Ministry of the Russian Federation prepared a declaration on the changing security situation after the accession of Finland to NATO, which argued that this development would make a dramatic change in Northern Europe since the length of the line of contact between NATO and Russia has grown significantly. Diplomatic sources in Russia also stated that retaliatory measures of technical and military nature should be taken including concrete measures to counter Finland's military steps in order to integrate into the Alliance especially in the Russian border ("Kak Rossiya Otvetit Na Vstupleniye Finlyandii v NATO," 2023). An earlier report published by Finland's Foreign Ministry discussed Russia's possible response to NATO enlargement and compared the situation with the fighter jet crisis between Türkiye and Russia of November 2015. According to this report, Russia may increase pressure on the Baltic states' borders, try to politically manipulate the ethnic Russians both in the Baltic states and Finland, and inflict damage on the trade relations (Bergquist et al., 2016). Yet, it should be remembered that while previous NATO enlargements, including those that happened in the bipolar world order of the Cold War period, drew significant criticism from the Soviet and Russian authorities, eventually status quo prevailed.<sup>5</sup> Exceptional cases were the Georgian and Ukrainian attempts to strengthen their relations with NATO, which urged Russia to use military force in order to prevent changes in the status quo. However, due to its failure to capture Kyiv in the Ukraine war, it seems very difficult for Russia to take the risk of resorting to military power once more in other parts of the region in the short term.

## 5. Conclusion

Russia's lack of respect for the sovereignty of its neighbors in Northern Europe caused a deterioration in regional security especially since 2014. Economic hardships and the long-lasting effects of the Covid-19 pandemic made it more difficult for other European states to cope with this situation. For Sweden and Finland, one of the ways to counter the Russian threat was to end their decades-long non-aligned status. In the short-run, this was undoubtedly a crucial step in deterring Russia within the Northern European security area. However, the strategic implications of the end of the concept of "Finlandization" and bringing Russia and NATO face-to-face along a land border that is longer than 1,000 kilometers will be revealed in the long run.

Although NATO has superiority over Russia at the aggregate level, the opposite can be said in terms of conventional forces at the regional level. Especially before February 2022, limited forward presence caused scholars to make such analyses while comparing the military capabilities of Russia and NATO. Finland and Sweden's membership in the Alliance which was concluded in a rapid way will most likely decrease the chance of a potential military Russian response to NATO on the one hand. On the other hand, their membership in NATO will complete the unity of the Baltic region and Scandinavia enabling them to counter Russia both in their region and in the Arctic. Otherwise, it would not be possible for Norway to match Russia's superiority in terms of

---

5 Türkiye (1952), The Federal Republic of Germany (1955), the former German Democratic Republic (1990) through reunification, Poland (1999), the Baltic States (2004).



naval, air, and land forces located in the Kola Peninsula. However, Russia's use of sophisticated non-military and asymmetrical means to influence the situation in Ukraine must be taken into consideration while planning the military moves to counter Russia in Northern Europe. Since small countries in the region are not capable of countering Russia on their own in this sense, NATO should prioritize multinational cooperation.

## References

- Atatorun, M. (2023). Türkiye-NATO İlişkilerinin Ahlaki Zeminini Kurmak (Founding The Ethical Basis of Türkiye-NATO relations), *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(85). <https://doi.org/10.17755/esosder.1195846>
- Åtland, K. (2016). North European security after the Ukraine conflict†. *Defense and Security Analysis*, 32(2). <https://doi.org/10.1080/14751.798.2016.1160484>
- Bergquist, M., Heisbourg, F., Nyberg, R., & Tiilikainen, T. (2016). *The Effects of Finland's Possible NATO Membership: An Assessment*. Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- Boldyreva, S., & Boldyrev, R. (2018). Political Discussions on Admission of Neutral Countries of the Arctic Region to NATO in the 1990s – 2000s: Inclusion or a Limited Neutrality? *Vestnik Volgogradskogo Gosudarstvennogo Universiteta. Seriya 4. Istorija. Regionovedenie. Mezhduнародnye Otnosheniya*, (6), 145–153. <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2018.6.11>
- Clark, M. (2020). *Russian Hybrid Warfare*. Washington. Retrieved from <https://www.understandingwar.org/sites/default/files/Russian%20Hybrid%20Warfare%20ISW%20Report%202020.pdf>
- Conley, H. A., Scheffer, A. de H., & Weber, G. (2023). *Alliances in a Shifting Global Order: Rethinking Transatlantic Engagement with Global Swing States*. GMF.
- Gunter, M. (2022). Some Implications of Sweden and Finland Joining NATO. *The Commentaries*, 2(1). <https://doi.org/10.33182/tc.v2i1.2710>
- Kak Rossiya otvetit na vstupleniye Finlyandii v NATO. (2023, April 4). RIA Novosti. Retrieved from <https://crimea.ria.ru/20230404/rossiya-primet-mery-dlya-kupirovaniya-ugroz-posle-vkhozhdeniya-finlyandii-v-nato-112.797.3751.html>
- Kemp, H. (2020). Strategic Security in Northern Europe: The Implications of Russian Anti-Access/Area Denial Strategies in Developing Complex Threat Environments. *Journal of Strategic Security*, 14(1), 78–91. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.14.1.1871>
- NORDEFECO. (2023). *Nordic Defence Cooperation*. Retrieved August 1, 2023, from <https://www.nordefco.org/the-basics-about-nordefco>
- O Strategii natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii. , Pub. L. No. 400, *Ofitsial'noye Opublikovaniye Pravovykh Aktov* (2021). Russia: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/000.120.2107030001?index=1#print>.
- Pesu, M., & Iso-Markku, T. (2022, December 15). Finland as a NATO ally: First insights into Finnish alliance policy. Finnish Institute of International Affairs.
- Revill, J. (2022, May 16). Analysis: Neutral Switzerland leans closer to NATO in response to Russia. Reuters. Retrieved from <https://www.reuters.com/markets/europe/neutral-switzerland-leans-closer-nato-response-russia-2022-05-15/>
- Saxi, H. L. (2019). The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation. *International Affairs*, Vol. 95. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz049>

- Soldatov, A., & Borogan, I. (2023). Putin's Real Security Crisis: The Most Important Lesson of the Wagner Rebellion Is the FSB's Failure. *Foreign Affairs*. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/putin-security-crisis-wagner-rebellion>
- Suchoples, J. (2023). In the Shadow of the Eastern Neighbour. Finland in the Security Policy of Russia and the Soviet Union from Peter the Great to Contemporary Times. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 26(4). <https://doi.org/10.33067/se.4.2022.1>
- The NATO. (2023, October 11). 10 NATO Allies take further step to boost European air and missile defence capabilities. Retrieved February 3, 2024, from [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_219119.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_219119.htm)
- The NATO. (2024, January 26). NATO's Steadfast Defender 2024: Unprecedented Military Exercise Signals Alliance Unity and Preparedness. Retrieved February 3, 2024, from <https://www.act.nato.int/article/steadfast-defender-2024-signals-alliance-unity-and-preparedness/>
- Treaty of Peace with Finland, 1947. (1948). *The American Journal of International Law*, 42(3), 203–223. <https://doi.org/10.2307/2213959>
- Voronov, K. V. (2021a). Security modus operandi of the Northern Europe (more NATO, less EU, pressure on Russia). *World Economy and International Relations*, 65(1). <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-1-82-89>
- Voronov, K. V. (2021b). The nordic countries and russia: An untouchable reserve of strength to maintain bilateral relations. *Sovremennaya Evropa*, 101(1). <https://doi.org/10.15211/SOVEUROPE120213340>
- Wieslander, A., Adamson, E., & Lehto, J. (2023, January). Securing Northern Europe within NATO: Sweden and Finland as New Allies. Atlantic Council.
- Zavada, Ya., & Palok, Ya. (2022). SWEDISH NEUTRALITY POLICY IN THE XXI CENTURY. *National Technical University of Ukraine Journal. Political Science. Sociology. Law*, (3(55)). [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2022.3\(55\).269546](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2022.3(55).269546)

## Matthew Groves ve Anita Stuhmcke, *The Ombudsman in The Modern State*, United Kingdom: Bloomsbury Publishing, 2022, 416 p.

Selin ENGİN\* 

Ombudsmanlık kurumu temelleri 1700'lü yıllara dayanan ve İsveç'te ortaya çıkan bir kurum olup, dünya genelinde kabul görmüş ve giderek de yaygınlaşan bir yapıdır. Ombudsmanlık kurumunun birçok tanımı bulunsa da temel olarak halk ve yönetim arasında oluşan sorunlarda tarafsız ve bağımsız olarak hakem görevi gören, inceleme yetkisine haiz ancak herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmayan, tespit edilen sorunların çözümüne yönelik tavsiye kararları veren bir kurum olarak tanımlanabilir (Engin, 2022, s.11-14). Özellikle kamu hukuku açısından ele alındığında, çağdaş liberal politikalar ve yönetim yapılarının önemli bir bileşeni olduğu ifade edilebilir.

2022 yılında Bloomsbury Publishing tarafından Birleşik Krallık'ta basılan ve editörlüğünü Matthew Groves and Anita Stuhmcke'nin gerçekleştirdiği bu kitap, ombudsmanlık kurumunun çağdaş yönetim yapıları içerisinde aldığı pozisyonu, karşılaştığı ve gelecekte karşılaşılabileceği sorunları ele almaya odaklanan, bu odak noktasından hareketle de Kanada, Hollanda, Birleşik Krallık, Avustralya, Yeni Zelanda, Hong Kong, Almanya ve Avusturya'dan katılım sağlayan araştırmacıları bir araya getirerek, medeni hukuk ve ortak hukuk sistemleri genelinde ombudsmanlık kurumuna dair kapsamlı bir araştırma sunmayı amaçlamaktadır. Farklı bölümlerden oluşan kitabın, farklı kıtalardan katılan araştırmacıların incelemelerini ele alması bakımından küresel bir bakış açısına sahip olduğu söylenebilir. Kitap iki ana temayı incelemektedir. İlk ana tema; ombudsmanlık kurumunun kamu hukuku bağlamında devlet içerisindeki pozisyonu ve işlevselliğinin araştırılmasıdır. İkinci ana tema ise ombudsmanlık kurumunun modern yönetim bağlamında karşılaştığı engellerin incelenmesidir.

Kitabın "*The Place of the Ombudsman in Modern Governance (Ombudsmanın Modern Yönetimdeki Yeri)*" başlıklı ilk kısmında, ombudsmanlık kurumunun uluslararası bir bilinirliğe sahip olmasına rağmen, dinamik bir devlet yapısında bulunan diğer kurumların aksine karar verici yetkilere ve yaptırım gücüne sahip olmaması sonucunda, bu yapı içerisindeki yeri ele

\* Adıyaman Üniversitesi, Adıyaman, Türkiye, E-posta: sakbay@adiyaman.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2356-9414

alınmış ve ombudsmanlık kurumu ‘uluslararası düzeyde bilinen ama hala bir sır olan kurum’ olarak ifade edilmiştir.

Greg Weeks tarafından yazılan ve “*Maladministration: The Particular Jurisdiction of the Ombudsman (Kötü Yönetim: Ombudsman’ın Özel Yargı Yetkisi)*” başlıklı ikinci bölümde yazar, “Kötü yönetim” ifadesinin tanım ve kapsamı üzerinde durmuş ve yargı kararları açısından ele alındığında kötü yönetime dair kararların mahkeme salonlarında ahlaki değerler temelinde değerlendirilmeye çalışılmasının davanın tarafları açısından hayal kırıklığı yarattığını ifade etmiştir. Mahkemelerin kötü yönetime ait yasal bir durum söz konusu ise bir karara varmasını, kötü yönetimle mücadele etmenin ombudsmanların ana odak konusu olduğunu ve bu hususta ombudsmanın vereceği kararların daha doğru olacağına dikkat çekmiştir.

Kitabın üçüncü bölümü “*The Enforceability of Ombudsman Remedies and Competition with Judicial Review (Ombudsman Çözümlerinin Uygulanabilirliği ve Yargı Denetimi ile Rekabeti)*” başlıklı olup Stephen Thomson tarafından yazılmıştır. Yazar tıpkı bir önceki bölümde olduğu gibi kötü yönetimle başa çıkmak amacıyla durumun yargıya taşınmasının çoğunlukla hayal kırıklığı ile sonuçlandığını ifade etmiş ve bir yargıcın kötü yönetimi içeren bir hususu incelemesinin ve karara bağlamasının doğru olmayacağını yinelemiştir. Yazar, ombudsmanın öncelikle yasanın ve çözümlerin ötesine geçen yaklaşımından ötürü, idari adalet mekanizmalarının önemli bir parçası olduğunu vurgulamış ve ombudsmanı kötü yönetim ile mücadelenin baş aktörü olarak tanımlamıştır. Ayrıca kendi yetki alanı içerisinde, tazminat ödenmesi gibi, bazı idari tedbir kararları alabilmesinin önünde herhangi bir engel olmadığını ancak bu yetkilerin ombudsmanlara verilmesinden imtina edildiğini belirli sebeplere dayandırarak ortaya koymuştur. Bu husustan hareketle ombudsmanların etkinliğini arttırmaya yönelik çeşitli önerilerde bulunmuştur.

Kitabın dördüncü bölümü “*Understanding the Response from Health Organisations to Health Ombudsman Investigations – A New Conceptual Model (Sağlık Kuruluşlarının Sağlık Ombudsmanının Soruşturmalarına Olan Tepkisini Anlamak – Yeni Bir Kavramsal Model)*” başlıklı olup, Gavin McBurnie tarafından yazılmıştır. Uzun yıllar boyunca Birleşik Krallık’ın Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığı’nda çeşitli yöneticilik pozisyonlarında çalışmış olan yazar, sağlık ombudsmanının vermiş olduğu tavsiye kararlarının sağlık çalışanları ve sağlık kuruluşları tarafından ne ölçüde dikkate alındığını incelemiştir. Ombudsmanın verdiği tavsiye kararlarına karşın alınan tedbirlerin çok geniş bir yelpazeye yayıldığını ifade eden yazar, kararın muhatabı olan sağlık kuruluşunun tavsiye kararını uygulamada kendi inisiyatifini doğrultusunda hareket ettiğini belirtmiştir. Bu durumun engellenmesi için bağlılık ve teslimiyet kavramını temel alan bir model önerisinde bulunmuştur.

Maaike De Langen, kitabın beşinci bölümünde “*The Role of Ombuds Institutes in Providing Equal Access to Justice for All (Herkes İçin Eşit Adalet Erişiminin Sağlanmasında Ombudsman Kurumlarının Rolü)*” başlıklı çalışmayı kaleme almıştır. Hollanda Ulusal Ombudsmanı’nın zaman içerisinde geliştirdiği vizyonu ve buna bağlı olarak kurumun sunduğu çözümlerin vatandaşlar tarafından büyük ölçüde takdir edildiğinin altını çizildiği çalışmada, bu başarının

sebebinin ombudsmanlık kurumunun sahip olduğu benzersiz olanakları, insanların otoriteyle olan sorunlarını çözmek amacıyla kullanması olduğu belirtilmiştir.

Kitabın ikinci kısmı olan “*The Challenge of Modern Governance to Ombudsmen (Modern Yönetimin Ombudsmanlara Karşı Zorlukları)*” başlığı altında ombudsmanların modern yönetim ile yaşadığı zorluklar ve karşısına çıkan engeller ele alınmıştır.

İkinci kısmın ilk bölümü yani altıncı bölüm “*Bringing the Ombudsman Role and Powers into the Twenty-first Century (Ombudsman’ın Rol ve Yetkilerinin Yirmi Birinci Yüzyıla Getirilmesi)*” başlığını taşımaktadır ve Chris Wheeler tarafından kaleme alınmıştır. Wheeler çalışmasında ombudsmanların karşılaştığı temel sorunları bağımsızlık, kaynak kullanımı, yayılma, teknoloji ve uyarlanabilirlik olarak beş başlık altında toplamıştır. Bu kavramların detaylı olarak incelendiği çalışmada sonuç olarak, hükümetlerin her ne kadar ombudsmanlara yeterli desteği vermediği bariz olsa da ombudsmanlık görevini yapan kişilerin bu olumsuzluklara rağmen görevini tam manasıyla yapmaya devam etmesinin, katma değer yaratmasının ve güvenilirlik algısını sürdürmesinin bir zorunluluk olduğunu belirtmiştir.

Yedinci bölüm Naomi Creutzfeldt tarafından yazılmıştır ve “*Ombuds and Tribunals in a Digital Era: Framing a Digital Legal Consciousness (Dijital Çağ’da Ombudsmanlar ve Mahkemeler: Dijital Bir Hukuk Bilinci Çerçevesi)*” başlığına sahiptir. Bu bölümde yazar dijital farkındalık kavramına dikkat çekmiş ve dijitalleşmenin yargısal süreçler üzerindeki dönüşümünü ele almıştır. Klasik yaklaşımların günümüz dünyasında meydana getirebileceği zorluklara değinen yazar daha yenilikçi yaklaşımların ortaya konulmasını önermiştir. Ortaya çıkan anlaşmazlıkların online bir platform üzerinden çözülebileceği önerisinde bulunan yazar karmaşık dijital adalet ortamının altyapısının hem teorik hem de ampirik yöntemlerle incelenmesinin gerekli olduğunu öne sürmüştür.

Sekizinci bölüm “*Complaint Handling Effectiveness: What Can We Learn from Industry-Based Ombudsmen Schemes? (Şikayet Ele Alma Etkinliği: Endüstri Tabanlı Ombudsmanlık Programlarından Ne Öğrenebiliriz?)*” başlığına sahiptir ve John McMillan tarafından yazılmıştır. Yazar, hem endüstriyel hem de parlamenter ombudsmanlık programlarının, hükümet, sanayi ve daha geniş anlamda toplum alanlarında önemli bir itibar ve saygıya sahip olduğunu ifade etmiş; kolektif ombudsman birlikleri, eğitim oturumları, seminerler ve sosyal yardım girişimleri gibi çeşitli girişimler şeklinde işbirliği çabalarının sıklıkla gözlemlendiğini belirtmiştir. Ancak sektör ve yasama organı ombudsmanlık programları arasında, kuruluş süreçleri, yönetim yapıları, ele aldıkları şikayetlerin niteliği ve bunların etkililiğini değerlendirme yöntemleri de dahil olmak üzere çeşitli açılardan temel farklılıklar bulunduğunu, ombudsmanların ideallerini ve başarılarını değerlendirirken bu ayrımları ve zorlukları anlamının hayati önem taşıdığını ortaya koymuştur.

“*Decentred Regulation of the Ombudsman Sector: UK Style (Ombudsmanlık Sektörünün Merkezisizleştirilmiş Düzenlemesi: İngiltere Tarzı)*” başlıklı dokuzuncu bölüm Richard Kirkham tarafından yazılmıştır. Bu bölümde, çağdaş ombudsmanlık sektöründe kullanılan düzenleyici uygulamalara genel bir bakış sunulmuştur. Denetimin çeşitli yerleştirilmiş yaklaşımlara

dayandığı Birleşik Krallık'ta merkezi olmayan düzenlemeye doğru önemli bir eğilim olduğu gözlemlenmiştir. Merkezi olmayan bu düzenlemelerin getirdiği avantajları öne çıkaran çalışma, mevcut sistemin, hâlâ resmi kurumsallığa dayanan sağlam ve vazgeçilmez bir yasal çerçeve üzerine yapılandırılmış olduğunu belirtmekte ve çeşitli zorluklarla karşılaşan ombudsmanlık sisteminin en verimli şekilde devam edebilmesinin merkezîyetçilik ve adem-i merkezîyetçilik arasında kurulacak bir denge ile mümkün olabileceğini ifade etmektedir.

Rob Behrens tarafından kaleme alınan onuncu bölüm “*Reform of a National Ombudsman Scheme – A Journey (Ulusal Ombudsmanlık Programı Reformu – Bir Yolculuk)*” başlığını taşımaktadır. Birleşik Krallık Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı'nın (Parliamentary and Health Service Ombudsman-PHSO) reformasyonuna odaklanılan çalışmada, güvenin tesisi ve sürdürülmesinin, çağdaş yönetim yapılarında kamu kurumları için süregelen bir sorun teşkil ettiğinin altı çizilmiştir. Bu durumun, özellikle zorlayıcı otoriteden yoksun olan ve bunun yerine ahlaki güce veya etkiye dayanan ombudsmanlık programları için de geçerli olacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda PHSO'nun yenilenmiş bir vizyon, değerler ve davranışlarla uyumlu yeni bir stratejik plan geliştirmesi gibi yaptığı reformlar sonucunda güvenin tesis edilmesi ve sürdürülebilirliğine ne denli katkıda bulunduğu değerlendirilmiştir.

On birinci bölüm; “*Ombudsman and Counter-democracy: Gas Quakes in the Netherlands and the Democratic Role of the National Ombudsman (Ombudsman ve Karşı Demokrasi: Hollanda'daki Gaz Depremleri ve Ulusal Ombudsmanın Demokratik Rolü)*” başlıklı ve Marc Hertogh tarafından yazılan çalışmadan oluşmaktadır. Yazar, Groningen gaz sahası kaynaklı oluşan depremler sonrasında Hollanda Ulusal Ombudsmanı'nın hasar alan binalar ve bina sakinlerinin şikayetlerini ve kaygılarını ele almasını değerlendirmiş, ombudsmanın bu kaygıları siyasi söylem alanına sağlam bir şekilde yerleştirdiğini ve yaptığı müdahalelerin siyasi söylem alanında da büyük önem taşıdığını belirtmiştir. Ombudsmanın, geleneksel seçim demokrasisini tamamlayıcı ve güçlendirici bir unsur olarak hizmet eden bir “karşı demokrasi” sisteminin geliştirilmesinde önemli bir rol oynadığını ifade etmekle beraber ombudsman ve hükümetin rakip değil, birbirini tamamlayan iki unsur olduğunu belirtmiştir.

On ikinci bölüm Jane Williams, Chris Gill ve Carolyn Hirst tarafından kaleme alınmış ve “*Towards Therapeutic Complaints Resolution (Terapötik Şikayetlerin Çözümüne Doğru)*” başlığını taşımaktadır. Birleşik Krallık'taki kamu hizmeti ombudsmanları tarafından yerine getirilen işlevlerin yanı sıra Birleşik Krallık kamu hizmetlerinin dahili şikâyet sistemlerinde karşılaşılan zorlukların kapsamı ve özelliklerinin incelendiği bölümde, kamu hizmetleri ombudsmanlığının mevcut rolünün terapötik yaklaşımların uygulanmasını ne ölçüde kolaylaştırdığının analizi gerçekleştirilmiştir. Sonuç olarak, vatandaşlar ve devlet arasında sürekli etkileşimin yaygın olduğu Birleşik Krallık'taki kamu hizmetleri çerçevesinde, ombudsmanların iyileştirme araçları olarak çok önemli bir rol üstlendiğini öne sürmüşlerdir.

Julia Dahlvik, Axel Pohn-Weidinger ve Martina Kollegger tarafından yazılan “*High Official at Street Level: A Multi-method Study on the Consultation Days of the Austrian Ombudspersons*”

(Sokak Düzeyinde Yüksek Yetkili: Avusturya Ombudsmanlarının Danışma Günleri Üzerine Çok Yönlü Bir Çalışma)” başlıklı çalışma kitabın on üçüncü bölümünü oluşturmaktadır. Bu bölümde Avusturya’da kamusal alanda vatandaşlar ve kamu denetçileri arasındaki etkileşim incelenmiş, hem vatandaşların hem de kamu denetçilerinin kamusal alanda bir araya gelmesi ile ilgili motivasyonları ve deneyimlerine ilişkin sınırlı olan anlayışa ve karşılaştıkları zorluklara değinilmiştir. Özellikle dijitalleşmenin giderek arttığı günümüzde, yüz yüze görüşmenin ve bunu sağlayan etkinliklerin önemine dikkat çekilmiştir.

“Reimagining the Classical Ombud: Disability Rights, Democracy and Demosprudence (Klasik Ombudsmanlığı Yeniden Tasarlamak: Engelli Hakları, Demokrasi ve İhtiyat Tedbirliliği)” başlıklı on dördüncü bölüm Nick O’Brien tarafından yazılmıştır. Bu bölümde mevcut insan hakları söyleminin ve modern kamu denetçiliği uygulamasının gelişimindeki çeşitli sorunlu yönler vurgulanmıştır. Bu sorunların aşılmasında ombudsmanın çeşitli sivil toplum ortaklarıyla aktif olarak iş birliği yapma ve hesap verebilirlik kurumları ağına katılma kapasitesini kullanması gerektiğini belirtmiştir. Bu durumun, ombudsmanın işlevini etkili bir şekilde yerine getirmesini ve Engelli Kişilerin Haklarına İlişkin Sözleşme’yi (Convention on the Rights of Persons with Disabilities-CRPD) takip eden çağdaş insan hakları ilkelerine uygun olarak, birlikte çalıştığı kurumlar içerisinde erdemli ve pragmatik uygulamaların geliştirilmesini kolaylaştıracağını iddia etmiştir.

On beşinci bölüm yine bir sağlık ombudsmanını ele almaktadır. Ron Paterson tarafından yazılan “A Guardian Illuminated: The Role of New Zealand’s Parliamentary Ombudsman in the Health and Disability System (Aydınlatılmış Bir Muhafız: Yeni Zelanda Parlamento Ombudsmanının Sağlık ve Engellilik Sistemindeki Rolü)” başlıklı bölümde Yeni Zelanda’nın sağlık hizmetlerine ilişkin düzenleyici organı olarak hizmet veren Sağlık ve Engellilik Komiserinin (Health and Disability Commissioner-HDC), ülkenin sağlık ve engellilik çerçevesiyle derinlemesine bütünleştiği belirtilmiş ve Yeni Zelanda Parlamento Ombudsmanının Sağlık ve Engellilik Sistemindeki belirsiz konumu ele alınmıştır. Bu bağlamda, bireylerin sağlık ve engellilik hizmetlerine erişimini güvence altına almak, sağlık ve engellilik sistemi içerisinde şeffaflığı teşvik etmek (özellikle hasta güvenliği, sağlık hizmetinin kalitesi ve şikayet geçmişiyle ilgili olarak) ve Sağlık ve Engellilik Komiseri tarafından şikayetlere yanıt olarak alınan kararların adillliğini denetlemek gibi gerçekleştirdiği önemli başlıklar ortaya konulmuş, kamuoyu tarafından çok bilinmeyen ve etkili sonuçlar alınan bu noktalara dikkat çekilmiştir.

Kitabın on altıncı ve son bölümü Linda C Reif tarafından ele alınan “Ombuds Institutions: Non-judicial Mechanisms for the Protection and Promotion of the Rights of Older Person (Kamu Denetçiliği Kurumları: Yaşlı Kişilerin Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi için Yargı Dışı Mekanizmalar) başlığına sahiptir. Bu bölüm, yaşlı bireylerin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda ulusal insan hakları kamu denetçiliği kurumlarının, ulus-altı insan hakları kamu denetçilerinin ve klasik temelli kamu denetçiliği kurumlarının gösterdiği çabaların eleştirel bir incelemesini sunmuştur. Bu kurumlar, kendi nüfusları içinde önemli oranda yaşlı kişilerin bulunduğu Kuzey Amerika, Avrupa, Avustralya ve Latin Amerika bölgelerinde



bulunmaktadır. Yaşlı bireylerin ihtiyaçlarını ve haklarını ele almada ombudsmanlık bürolarının etkinliğini değerlendirmek amacıyla hem geleneksel hem de insan hakları konularına odaklanan bu kurumlar incelenerek aralarında gözlemlenen farklılıklar vurgulanmıştır.

Farklı kıtalardan yazarların katılımıyla oluşturulan bu kitap, ombudsmanlığın kamu hukukunda devlet içindeki yeri, işlevselliği ve ayrıca kurumun çağdaş yönetimde karşılaştığı zorlukları ele alması açısından öneme sahiptir. Bu kitabın, kamu hukuku analizinin çeşitli dallarında karşılaşılan yaygın bir konuyu inceleyerek mevcut kamu hukuku araştırmalarına katkıda bulunacağı açıktır. Ancak, ombudsmanlık kurumu çoğu ülkede sadece “genel ombudsman” sıfatıyla görev yapsa da ve genel olarak kitap genel ombudsmanlıkları ana konu edinmiş olsa da, bir çok alt ombudsmanlık başlıkları da bulunmaktadır. Bu alt ombudsman başlıklarından sadece sağlık ombudsmanı ve insan hakları ombudsmanına ait çalışmalara yer verilmiş olup, diğer ombudsmanlık türlerine ait çalışmalara yer verilmemesi bu kitabın eksik bir yönünü ortaya koymaktadır. Ayrıca ombudsmanlık uygulamalarının kamu hukukundaki yeri ve karşılaştığı zorlukları ana tema olarak belirleyen bir kitabın sadece gelişmiş ülkeleri ele alması da ayrı bir detay olarak göze çarpmaktadır. Gelişmekte olan ve ombudsmanlık kurumuna sahip birçok ülkede ombudsmanların karşılaştığı zorlukların da birkaç örnekle ele alınmasının daha bütüncül bir sonuç doğuracağı düşünülmektedir.

### **Kaynakça**

Engin, S. (2022). *Üniversite Ombudsmanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği: Bir Model Önerisi*. Orion Akademi, Ankara.

## Stathis N. Kalyvas, *The Rise of Christian Democracy in Europe*, New York: Cornell University Press, 1996, 300 s.

Furkan YAMAN\* 

Avrupa'da kendilerini "Hristiyan Demokrat" olarak tanımlayan partiler Almanya başta olmak üzere birçok devletin parlamentosunda önemli çoğunluklara sahiptir. Hem semavi bir dinin kimliğini taşımaları hem de demokrasinin kendisiyle savaş vermeden modern demokrasilerin içinde var olmaları nedeniyle, Hristiyan Demokrasi anlayışı ilgi çekici özellikler taşımaktadır. İşte Oxford Üniversitesi Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde Profesör olan Stathis Kalyvas'ın *The Rise of Christian Democracy in Europe* isimli kitabı da bu ilgi çekici özelliklerin – Avrupa'da Hristiyan Demokrasi'nin yükselişinin – tarihsel kökenlerinin seyrini sürmektedir. 19. yüzyılın sonu ile 20. yüzyılın başı arasında Hristiyan Demokrat partilerin doğuşu, evrimi ve değişen kimliğini açıklamak üzere bir açıklama ve örüntüsellik getirme amacı güden yazar, diğer birçok Hristiyan Demokrasi çalışmasından farklı olarak aktörlerin stratejik kararlarının planlanmamış sonuçlar yarattığı sürece odaklanmış ve bu bakış açısıyla siyasi partiler literatürüne önemli katkı vermiştir. Belçika, Hollanda, Avusturya, İtalya, Almanya ve Fransa örneklerindeki Hristiyan Demokrasinin gelişimini inceleyen kitap, bir giriş, bir sonuç ve beş ana bölümden oluşmaktadır.

Giriş bölümüne dini partilerin ortaya çıkışını ele alan birçok akademisyenin görüşünü açıklayarak başlayan yazar, literatürdeki iki temel anlayışa karşı çıkmaktadır. Bu anlayışlardan birincisi bu partileri din karşıtı reformlara karşı Katolik Kilisesi'nin verdiği yanıtın neticesi olarak gören tarihsel sosyolojik analiz iken; ikincisi muhafazakâr siyasi elitlerin sosyalizmin yükselişine mücadele etmek için Katolik sosyal doktrini benimsetmedeki rolüyle açıklayan görüştür. İlk görüşü Fransa'nın Üçüncü Cumhuriyet'inde dinsel çatışma ve bölünme olmasına rağmen bunun Hristiyan Demokrat partinin oluşmasına sebep olmadığını öne sürerek; ikinci görüşü ise Hristiyan Demokrat partileri diğer muhafazakâr partilerden ayırt etmemize olanak tanımadığı ve elitlerin dini kullanmalarına araştırmacı bir rol biçtiği için eleştirmektedir. Yazar bu iki görüşten farklı olarak, her aktörün rasyonel hareket ettiğini ancak kararlarını çevreyle ilgili tüm bilgilerle

\* Ankara Üniversitesi, Ankara, Türkiye, frknyaman@ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3257-5362

haiz olmadığı belirsiz bir ortamda aldığını iddia etmektedir. Ona göre Hristiyan Demokrat partiler aktörlerin kritik tarihsel dönüm noktalarında verdiği kararlardan oluşan bir tür patika bağımlılık modeli neticesinde ortaya çıkar. Ayrıca ekonomik ve sosyal yapılar, faydasını maksimize etmeye çalışan aktörlerin seçimlerinde belirleyici etken değildir; sadece karar verme sürecinde kısıtlayıcı rol oynayabilirler. Kalyvas, oluşturduğu patika bağımlılık modelini takip eden aktörlerin Belçika, Hollanda, Avusturya, İtalya ve Almanya'da başarılı bir şekilde Hristiyan Demokrat partiler oluşturduğunu, Fransa örneğinde ise bu patika takip edilmediği için parti oluşumunun başarısız olduğunu öne sürmektedir. Yazarın yöntemi diğer çalışmalara kıyasla farklı bir bakış açısı sunsa da eleştiriye açıktır. Siyasi partilerin oluşumunda mikro faktörleri göz ardı ettiklerini söyleyerek yapısalcı analizleri eleştiren yazar, analizinde aktörlerin seçimine odaklanmaktadır. Bu yöntemle mikro etkenleri ön plana çıkardığı söylenebilir. Yazar üstü kapalı olarak failin yapıyı meydana getirdiğini savunmaktadır. Fakat parti oluşumunun başarıya ulaşip ulaşmayacağı noktasında yazarın öne sürdüğü patika bağımlılık mefhumu, bireylerin tercihlerinin otomatizasyonunu gerektirmektedir. Yazarın nihayetinde patika bağımlılığı diye bahsedilen böyle bir yapıya başvurma, çelişkili biçimde aktörün rasyonel karar almasını etkisizleştirmektedir. Çünkü artık rasyonel aktör ancak ve ancak patikayı takip ederse Hristiyan demokrat partiyi kurabilecektir. Aksi takdirde parti oluşumunun başarısız olacağı öngörülmektedir. Bu da aktörün rasyonel ve bilinçli karar almasını önemsiz kılarak, patikayı aktörün kararlarının üzerinde bir yapı konumuna taşır. Kısacası yapı yani makro etken, aktör yani mikro etkene ağır basmaktadır. Dolayısıyla patika meselesi yazarın kullandığını söylediği bireyci metodolojiye tezat oluşturmaktadır. Yöntem tartışması bir kenara bırakılırsa, giriş bölümünün sonunda, dinî partilerin başlangıçtan itibaren Kilise'den koptuğunun ve muhafazakâr partilerin yerini alarak onlara büyük zarar verdiğinin bu çalışmayla gösterildiği öne sürülmektedir.

Birinci bölüm Hristiyan temelli dinî partilerin oluşumu için ilk tarihsel dönüm noktasını konu almaktadır: 1860'larla beraber liberal hükümetlerin aile ve eğitim üzerinde kilisenin geleneksel hâkimiyetini kaldırmayı hedefleyen reformları. Kilisenin yaşadığı sorunları çözmek için daha önce tercih ettiği hükümetlerle kurulan doğrudan diplomasi yolunun bu son reformların geri döndürülmesinde işe yaramadığının kilise tarafından fark edildiğini öne süren yazar, mücadele için Katolik toplumu örgütlenme stratejisinin hayata geçirildiğini belirtmektedir. Ancak kilise, bu yeni stratejiyi geliştirirken kitle üzerindeki otoritesinin zamanla kitlenin kendisi tarafından kurulacak otonom örgütlenmeye kayacağını hesap etmemektedir. Kalyvas, dinî partilerin kurulmasını başlatan sürecin liberaller ve kilise arasında başlayan bu yeni çatışmadan doğduğunu iddia etmektedir. Buna göre, kitapta incelenen altı devletteki kiliseden Fransız Katolik kilisesi dışında kalan diğer beş kilise, liberallerle uzlaşmak yerine örgütlenme stratejisine geçiş yapmıştır. Bu stratejiyle kilise karşıtı reformlara karşı sivil direnişler ve protestolar gerçekleştirilmiş, dini korumak amaçlı örgütler kurulmuştur. Bu noktada yazara yöneltilen bir diğer eleştiri strateji değişikliğine karar verilmesi sürecinde, kilisenin kolektif değil bireysel bir aktörmüş gibi ele alınmasıdır. Yazar, her ne kadar bunun sorunlu olduğunu ancak onun diktatörce karar alma mekanizmasına sahip bir yapı olduğundan bireysel bir aktörmüş gibi değerlendirilebileceğini dile getirirse de, muhafazakâr partiler gibi diğer kolektif aktörlerin karar alması kitapta aynı

şekilde ele alındığı için bu eleştiri geçerliliğini korumaktadır. Bölümün devamında yeni kurulan Katolik örgütlerin ruhban olmayan sıradan Katoliklere kilisenin otoritesinden bağımsız, kolektif bir kimlik sağladığından bahsedilerek kilise ve Katolik hareketin birbirinden kopuklaşmaya başlangıçtan itibaren başladığının altı yazar tarafından çizilmektedir. Öte yandan kilisenin hiçbir zaman otoritesine zarar verecek siyasi bir parti kurmayı rasyonel bulmadığı da belirtilmektedir. Yazara göre örgütlenme stratejisinin sonuç vermemesi, kilisenin siyaset içinde direnişi sürdürme stratejisine geçiş yapmasına sebep olmuştur. Yazar buna katılım stratejisi adını vermektedir. Bu strateji muhafazakâr partilerle iş birliği yapılarak hayata geçirilmiştir. Bölümün sonunda ise muhafazakâr partilerin kitleyle kurduğu ilişkiye, temel düşüncelerine, kilisenin örgütlenme stratejisine nasıl yaklaştığına ve ikisinin iş birliğine değinilmektedir. Kalyvas'a göre muhafazakâr partiler dini değerlerin korunmasını istemektedir ancak din karşıtı liberal reformlar gerçekleştiğinde bile kiliseye ve dinin siyasileşmesine mesafeli olmuşlardır. Onların Katolik örgütler ve kiliseyle yakınlaşma stratejisine geçiş yapması şu rasyonel sebepler ile yazar tarafından açıklanmaktadır: Katolik örgütlerin oy potansiyeli ve kilisenin kaynaklarına doğrudan erişim. Ancak hala muhafazakâr partilerin temel stratejisini değiştirmedığı, yeni oluşuma çıkar amaçlı baktığı not edilmelidir.

İkinci bölüm aktörlerin uyguladığı stratejileri ve onların sonuçlarını konu almaktadır. Bu bağlamda giriş kısmında muhafazakâr partilerin Katolik kitleyi ilerleyen yıllarda neden kaybettiği ve kilisenin stratejisinin rasyonel mantığı açıklanmaktadır. Yazar, kilisenin liberal reformlar neticesinde denetimi devletin eline geçen eğitim gibi kültürel bir silahtan mahrum kalmasının, örgütsel stratejiye geçişte en büyük motivasyon kaynağı olduğunu belirtmektedir. Ayrıca örgütsel stratejiden siyasete katılımı geçiş gerektiren süreçte kilise karşıtı dini reformlar iptal edilememiş, toplumu temelden değiştirerek parlamentoyu yıkma fikrinin ütopyik olduğu anlaşılmıştır. Bu dönemde liberallerin kilise karşıtı reform dalgasını tekrar harekete geçirdiği ve bunun da yine tarihsel bir dönüm noktası olduğu iddia edilmektedir. Çünkü kilise siyasetin dışında örgütlenme fikrinden vazgeçerek katılım stratejisine geçecek ve muhafazakâr partilerle –başlangıçta arzu edilmemesine rağmen – iş birliği yoluna gidecektir. Katılım stratejisiyle Katolik kimliğinin gittikçe güçlendiğini öne süren yazar, kilisenin Katolik örgütler üzerindeki kontrolünün de zayıfladığını öne sürmektedir. Ayrıca ona göre katılım stratejisinden zarar ederek çıkanlar kilise, liberaller ve muhafazakârlar olurken; Katoliklerin tabandan örgütlenmesi için çaba gösteren, kitle ile bizzat iletişimde bulunan ruhban sınıfından olmayan Katolikler ve kilisede daha düşük statüye sahip din adamları kazançlı çıkanlar olmuştur. Kalyvas'ın oldukça sistematik değerlendirmesi takdire şayandır. İkinci bölümde eleştiriye tâbi tutulacak tek konu karşılaştırılan ülkelerdeki tüm aktörlerin aynı düşüncelerle politikalar yürüttüğü varsayımdır. İlerleyen bölümlerde devletlerdeki Katolik hareketin gelişim süreci tek tek anlatılacak ve bazı özgünlüklerine yer verilecek olsa da her hareketin kendi özgü doğasının değerlendirmeye alınmadığı fark edilmelidir.

Üçüncü bölümde Fransa'nın Üçüncü Cumhuriyeti'nde Hristiyan demokrat bir partinin neden ortaya çıkmadığına odaklanılmaktadır. Fransa yazarın çalışması için diğer beş ülkeden farklılık göstermektedir. Fransada neden bir dinî partinin ortaya çıkmadığını ele alan literatürdeki

temel çalışmaları açıklayarak bölüme başlayan yazar, bu açıklamaları toptan reddetmemekte ve kilisenin seçimleri üzerinde kısıtlayıcı faktörler olarak sunmaktadır. Yazarın bu konudaki temel iddiası Fransa'da diğer devletlere nazaran rejim değişikliği ihtimalinin yüksek olmasıdır. Ona göre kilisenin monarşik restorasyon beklentisi mevcut rejimle ilişkisinde uzlaşmacı stratejiye bel bağlamasına sebep olmuştur. Dolayısıyla Hristiyan demokrat bir partinin oluşumuna giden süreçteki "patikada" örgütsel stratejiye geçiş kısmı gerçekleştirilmemiştir. Yazar Fransa örneğinin başarısızlığını patikadan çıkışa bağlamaktadır. Fransa'da kilise doğrudan katılım stratejisi uygulamıştır. Kalyvas'ın Fransa'da dinî partinin ortaya çıkışıyla ilgili diğer argümanları çalışmasına kısıtlayıcı faktörler olarak katması, kitabın açıklayıcı kuramını güçlendirmektedir. Ancak Fransa örneğinde rejim değişikliği beklentisinin kilise için uzlaşma stratejisinin rasyonel görünmesine sebep olduğu iddiası daha iyi açıklanmaya muhtaçtır. Örneğin rejimin değişeceği ihtimali kilise tarafından gerçekten yüksek bulunduysa, dinî saiklerle süreci hızlandırma düşüncesi de rasyonel bulunabilirdi. Dolayısıyla kiliseyi örgütsel stratejiye geçiş yapmaktan alıkoyan sebep tam tersine Fransa'da Cumhuriyetçilerin hiç yıkılmayacak gibi görünen iktidarı olabilir. Yazar, Hristiyan demokrat bir partinin ortaya çıkmayışında ikinci etkenin kilisenin katılım stratejisinde muhafazakâr partilerle birlikte hüsrana uğraması ve parlamentolarda istenilen çoğunluğa ulaşamaması olduğunu düşünmektedir. Kaldı ki, katılım stratejisinde başarı Kalyvas'ın patika bağımlılığında önemli bir tarihsel dönüm noktası olarak görülmektedir. Bölümde Fransa örneğinin patikadan çıkışa sebep olacak bu etkenler yüzünden başarıya ulaşmadığı belirtilmiştir.

Dördüncü bölümde başarılı örnekler olarak gösterilen beş devletin dinî bir parti kurma "maceraları" yerel ayrıntılara ışık tutularak ele alınmaktadır. Kilisenin hem din karşıtı reformları engellemek için Katolik sivil örgütlere ihtiyaç duyması hem de onlar büyürken otoritesini kaybetmeme çabası, İtalya, Almanya, Avusturya, Belçika ve Hollanda örnekleri üzerinden aktarılmıştır. Bu bölümde dikkat çekilmesi gereken nokta, yazarın her aktörün hamlesini rasyonel sebeplere dayandırarak açıklaması ve kitabın başından beri uyguladığı yönetime sadık kalmasıdır. Hangi stratejik hamlenin rasyonel olduğu görecelik bağlamında tartışmaya açık olsa da yazarın tikel örnekleri ele aldığı bu bölümde tutarlı kalabilmesi oldukça kıymetlidir. Öte yandan, örgütlenme stratejisi geliştirilirken kiliseden daha bağımsız kalabilen Avusturya Katolikleri ve ana liberal saldırıdan yani *Kulturkampf'tan* önce dinî bir partinin temelini atabilmiş, Almanya gibi tikel örnekler de yazarın radarına girmiştir.

Beşinci bölüm dinî partilerin kurulduktan sonraki sekülerleşme süreçlerini açıklamaktadır. Yazar burada "dinî ikilem" olarak adlandırdığı bir durumdan bahsetmektedir. Bu ikilem, Hristiyan Demokrat partilerin Katolik kimliklerini korumaya çalışırken Katolik olmayan geniş kitleleri de şemsiyesi altına alma çabasını ifade etmektedir. Kalyvas, ikilemin kökenlerinin iyice anlaşılması amacıyla Katolik hareketin kimliksel tutumunu muhafazakâr partilerle yaptığı ittifak süreci dâhil olmak üzere değerlendirmektedir. Katolik kimliğinin diğer politik hareketlerden gittikçe nasıl farklılaştığı ve aslında köken itibarıyla çok geniş bir kitleye dayandığı ortaya konulmuştur. Ayrıca yazarın burada Muhafazakâr ve Katolik liderler arasında sınıfsal farklılıkları dikkate aldığı, sağ kitleye öncülük eden elit yapısındaki değişimleri fark ettiği görülmektedir. Diğer taraftan, köktendinci özlere sahip olan yeni kurulmuş dinî partilerin gittikçe sekülerleşmesinin altında

yatan içsel faktörlere de değinilmektedir. Kaldı ki yazar dışsal faktörlerin sekülerleşmedeki asıl sebep olmadığını öne sürmektedir. Bu bağlamda köktenci kimliğin yeni partilerin geniş ve heterojen kitlelere ulaşma çabasında engel teşkil edeceği fikri, kilisenin tekrar egemen olmasını talep ederek seçmenin iktidarını elinden alma vaadiyle seçmenden oy istemenin saçmalığının farkına varılması ve din karşıtı liberal reformlar kesildikten sonra seçmen çoğunluğunu elde tutmanın zorluğundan dolayı siyasetin uzlaşma oyunu olduğunun kanıksanması içsel faktörler olarak sıralanmıştır. Ancak bazı dışsal faktörler süreçten dışlanamayacak kadar etkilidir. Örneğin savaş sonrası dünyanın liberal ve sosyalist olmak üzere iki kampa ayrılması bu durumu etkileyebilecek oldukça önemli, dışsal bir faktördür. Hristiyan Demokratlar geniş kitleleri kendine çekebilecek demokrasiyle uyumlu, seküler ve merkezci bir politika geliştirip, daha önce faşizminin iddia ettiği “üçüncü yol” sloganını onun aşırılıklarından sıyrarak devralmış olabilir.

Sonuç bölümünde kitabın Hristiyan Demokrat partilerin oluşumuna ışık tutabilecek bir teoriye ulaşmak için bir başlangıç noktası olduğu dile getirilmiştir. Kitabın temel tezleri özetlenmiştir. Çalışmanın siyasi partiler literatürüne hâkim olan makro-yapısal analizlere mikro-bireyci bakış açısı kazandırarak teorinin uygulanabilirliğini artırdığı öne sürülmektedir. Kitabı muadillerinden farklı kılan yanı, tarihsel belirlenimci anlayışı reddederek aktörlerin bireysel tercihlerine odaklanmasıdır. Yazar, aktörlerin rasyonel bulduğu bu tercihlerden kasıtlı olmayan, planlanmayan ve beklenmedik yeni siyasi partilerin ortaya çıkışının teorik temellerine ulaştığını iddia etmektedir. Öte yandan parti oluşumunun kavranmasının siyasi kimliğin inşa edilmesinde ne kadar önemli olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca kitap Katolik kimliğinin inşasında parti oluşum sürecinin altını çizmektedir. Kimliğin demokrasiyle uyumlu biçimde devam ettirilmesinde ise onun yeniden üretimini, başka bir deyişle dinin öneminin kitleler üzerinde Hristiyan Demokrat partiler vasıtasıyla azaltılması işlevini önemli görmektedir. Yazar Hristiyan Demokrat partileri ideolojileri üzerinden okumanın bu kimliksel dönüşümü anlamada yetersiz kalacağını belirtmektedir. Ona göre ideoloji üzerinden bir okuma yapılsaydı, yeni partilerin demokrasi içinde var olamayacağı sonucuna varılırdı. Fakat süreç tam tersi bir yönde ilerledi. Yazarın başlangıcı itibarıyla karşı-devrimci bir hareket olarak nitelendirdiği Katolik siyasi hareketin köktenci özünden kopup demokratik, seküler ve aynı zamanda dinî kimliği koruyan bir siyasi parti haline nasıl geldiği sosyal bilimlerle uğraşanlar için gerçekten ilgiye değer bir konudur. Kalyvas'ın bu ilgi çekici konuya mikro faktörleri önceleyen bir anlayışla yaklaşması, “hakikate” ulaşmak isteyenlere hakikatin bir kısmını şüphesiz ki sunacaktır. Bu bağlamda Kalyvas kitabın literatüre yaptığı katkıdan ve farklı bakış açısından ötürü büyük bir övgüye hak etmektedir.