

AMME İDARESİ

Dergisi

Cilt: 57

Sayı: 3

Eylül 2024

Ahmet ŞAHİNÖZ

Osmanlı Tarımında “Artık” Üzerinden Sistem
Çözümlemesi

Yalçın AKDOĞAN

Popülizmin Siyasal Sisteme Etkileri

Zeynep Özde ATEŞOK
Ayşegül KOMSUOĞLUOrta Asya’da Göç Yönetişimi: Almatı Bölgesel
Danışma Süreci

Metin ÖZKAN

Siyasal Eşit(siz)lik Üzerine Güncel Bir Tartışma:
Göçmenlerin Siyasal KatılımıMustafa YAKAR
Michael Gameli DZIWORKUVisualizing Population Policies: An Iconographic
Analysis of Turkish Postage Stamps (1927-1965)Levent KARABEYLİ
Şeyma EŞKİ ÇAYLAK

Sayıştay Yargısında Kamu Zararı ve Sorumluluk

Hasan YAYLI
Meryem YILMAZ TOKMilli Mücadele Dönemi’nde İktidar
Dikotomisinin Bir Aracı Olarak Sivil BürokrasiNadia LAHDILI
Murat ÖNDER
Israel Nyaburi NYADERAArtificial Intelligence and Citizen Participation in
Governance: Opportunities and Threats

ANKARA
HACI BAYRAM VELİ
ÜNİVERSİTESİ

AMME İDARESİ Dergisi

Cilt 57, Sayı 3, Eylül 2024

ISSN 1300 – 1795

Sahibi

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi adına
Prof. Dr. Mehmet Naci BOSTANCI

Yazı İşleri Müdürü ve Editör

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Editör Yardımcısı

Doç. Dr. Üyesi Hazal Ilgın BAHÇECİ BAŞARMAK

Editör Yardımcısı

Dr. Öğr. Üyesi Serhat Celal BİRDAL

Yayın İdare Adresi

Hacı Bayram Veli Üniversitesi Rektörlüğü
85. Cad. No: 8 Yüce-tepe / ANKARA

Yayının Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Şekli

3 Aylık – Türkçe ve İngilizce

Baskı

Mebid Eğitim Danışmanlık Yayıncılık
Organizasyon Ticaret Limited Şirketi
Cevizlidere Mah. 1208. Cadde No: 12/11
Balgat / ANKARA

Yayın Kurulu

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ
Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN
Prof. Dr. Akif Argun AKDOĞAN
Prof. Dr. Yaşar SALİHPAŞAOĞLU
Prof. Dr. Mustafa ALTUNOĞLU
Prof. Dr. Hikmet ÖZDEMİR
Doç. Dr. Ozan ZENGİN

“ Amme İdaresi Dergisi, iki hakemli, uluslararası bir yayındır. Yılda dört sayı (Mart, Haziran, Eylül, Aralık) yayınlanmaktadır. Yayın Dili Türkçe ve İngilizcedir

1968 yılından beri düzenli olarak yayınlanan *Amme İdaresi Dergisi*, Social Sciences Citation Index (SSCI) ile TÜBİTAK-ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanında ve TR Dizin’de taranmaktadır.

Amme İdaresi Dergisi’nde yayınlanan çalışmalar, yazarlarının kişisel görüşlerini yansıtır. Yayınlanan makaleler kaynak gösterilerek kullanılabilir. ”

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Feroz AHMAD, Yeditepe Üniversitesi
Prof. Dr. Haluk ALKAN, İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Ender Ethem ATAY, Özyeğin Üniversitesi
Prof. Dr. Halil BERKTAY, İbn Haldun Üniversitesi
Prof. Dr. Geert BOUCKAERT, IIAS
Prof. Dr. İsmail COŞKUN, İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK, Polis Akademisi
Prof. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER, ODTÜ
Prof. Dr. H. Aliyar DEMİRCİ, Pamukkale Üniversitesi
Prof. Dr. Tanel DEMİREL, Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Françoise DREYFUS, Sorbonne Üniversitesi
Prof. Dr. Fatih DUMAN, Hitit Üniversitesi
Prof. Dr. Musa EKEN, Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Suraiya FAROQHI, İbn Haldun Üniversitesi
Prof. Dr. M. Şükrü HANIOĞLU, Princeton University
Prof. Dr. Metin HEPER, Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Eyyüp Günay İSBİR, İstanbul Aydın Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa Çağatay OKUTAN, Karadeniz Teknik Ü.
Prof. Dr. İlber ORTAYLI, MEF Üniversitesi
Prof. Dr. İzzet ÖZGENÇ, Ankara Hacı Bayram Veli Ü.
Prof. Dr. Bekir Berat ÖZİPEK, İstanbul Medipol Üniversitesi
Prof. Dr. Aykut POLATOĞLU, Yakın Doğu Üniversitesi
Prof. Dr. Ali Yaşar SARIBAY, Uludağ Üniversitesi
Prof. Dr. Yasemin SEBECZEK, University of Cambridge
Prof. Dr. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. Gencay ŞAYLAN, Lefke Avrupa Üniversitesi
Prof. Dr. Özer ERGENÇ, Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Yusuf TEKİN, Milli Eğitim Bakanlığı
Prof. Dr. H. Bahadır TÜRK, Ankara Hacı Bayram Veli Ü.
Prof. Dr. Hasan YAYLI, Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ, Ankara Üniversitesi
Prof. Dr. Barış ÖVGÜN, Ankara Üniversitesi

AMME İDARESİ Dergisi

57/3 Eylül 2024

- Ahmet ŞAHİNÖZ 1 Osmanlı Tarımında “Artık” Üzerinden Sistem Çözümlemesi
Araştırma Makalesi
- Yalçın AKDOĞAN 39 Popülizmin Siyasal Sisteme Etkileri
Araştırma Makalesi
- Zeynep Özde ATEŞOK 63 Orta Asya’da Göç Yönetişimi: Almatı Bölgesel Danışma Süreci
Ayşegül KOMSUOĞLU
Araştırma Makalesi
- Metin ÖZKAN 97 Siyasal Eşit(siz)lik Üzerine Güncel Bir Tartışma: Göçmenlerin Siyasal Katılımı
Araştırma Makalesi
- Mustafa YAKAR 119 Visualizing Population Policies:
Michael Gameli DZIWORNU An Iconographic Analysis of Turkish Postage Stamps (1927-1965)
Araştırma Makalesi
- Levent KARABEYLİ 149 Sayıştay Yargısında Kamu Zararı ve
Şeyma EŞKİ ÇAYLAK Sorumluluk
Araştırma Makalesi
- Hasan YAYLI 173 Milli Mücadele Dönemi’nde İktidar
Meryem YILMAZ TOK Dikotomisinin Bir Aracı Olarak Sivil Bürokrasi
Araştırma Makalesi
- Nadia LAHDILI 203 Artificial Intelligence and Citizen
Murat ÖNDER Participation in Governance:
Israel Nyaburi NYADERA Opportunities and Threats
Araştırma Makalesi

Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında yayınlanır.

URL: www.ammeidaresi.hacibayram.edu.tr

e-posta: ammeidaresi@hbv.edu.tr

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Yüce-tepe Mah. 85. Cad. No:8
Çankaya Ankara

AMME İDARESİ Dergisi

57/3 September 2024

- Ahmet ŞAHİNÖZ **1** System Analysis Based on "Surplus" in Ottoman Agriculture
Research Article
- Yalçın AKDOĞAN **39** Effects of Populism on the Political System
Research Article
- Zeynep Özde ATEŞOK **63** Migration Governance in Central Asia: Almaty Regional Consultation Process
Ayşegül KOMSUOĞLU
Research Article
- Metin ÖZKAN **97** A Current Debate on Political (In) equality: Political Participation of Immigrants
Research Article
- Mustafa YAKAR **119** Visualizing Population Policies: An Iconographic Analysis of Turkish Postage Stamps (1927-1965)
Michael Gameli DZIWORKU
Research Article
- Levent KARABEYLİ **149** Public Loss and Liability in the Court of Accounts Jurisdiction
Şeyma EŞKİ ÇAYLAK
Research Article
- Hasan YAYLI **173** Civil Bureaucracy as a Tool of Power Dichotomy during the War of Independence
Meryem YILMAZ TOK
Research Article
- Nadia LAHDILI **203** Artificial Intelligence and Citizen Participation in Governance: Opportunities and Threats
Murat ÖNDER
Israel Nyaburi NYADERA
Research Article

Published quarterly in March, June, September and December.

URL: www.ammeidaresi.hacibayram.edu.tr

e-posta: ammeidaresi@hbv.edu.tr

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Yücetepe Mah. 85. Cad. No:8

Çankaya Ankara

Osmanlı Tarımında “Artık” Üzerinden Sistem Çözümlemesi

Ahmet ŞAHİNÖZ*

Öz: Osmanlı devletinde tarımsal yapı, üretim biçimi (tarzı) ve mevcut üretim ilişkilerinin sınıfsal yansımaları ile ilgili yapacağımız çözümlemelerin, en azından kendi içerisinde tutarlılığı, gerekli koşul olarak, tarımsal üretim güçleri konusunda bilgi donanımımızın yeterliliğine bağlı bulunmaktadır. Ancak maddi koşullar ve tarihsel açıdan Batı Avrupa'nın özgün koşullarına tam olarak benzerlik göstermeyen Osmanlı tarımını, Batı Avrupa'nın tarihsel evriminden türetilmiş bir sınıflandırmaya, yani klasik üretim tarzları ayırımına tabi tutmak, eğer basit genellemelerden kaçınıyorsak doğal olarak pek de kolay değildir. Osmanlı tarım sistemi konusunda 1960'ların sonlarında başlayan tartışmaların günümüzde de sürüp gitmesi, biraz da bu güçlükten ileri gelmektedir. Kaldı ki, kendine özgü tarihi, sosyal ve ekonomik örüntülerin üzerine kurulu Osmanlı tarımının üretim biçimini “feodal” ya da “Asya tipi” gibi sınıflandırmalardan mutlak surette birine dâhil etme çabaları, eldeki bilgilerin “kalıba” uydurulması gibi çok yanıltıcı bir çözümleme yöntemine başvurma tehlikesini de beraberinde taşımaktadır. Nitekim Osmanlı tarım sistemi konusundaki görüş ayrılıklarının temelinde, sistem çözümlemelerinde kullanılan yöntem farklılıkları bulunmaktadır. Bir bölüm tarihçi, Osmanlı tarımının özgün üretim ilişkilerini ve iç sosyoekonomik dinamiklerini çok fazla irdelemeden, mevcut sistemlerle bir takım benzerlikler üzerinden genelleme yaparak sistem tanımlama kolaylığına başvurabilmektedir. Bu bakımdan, apriori olarak herhangi bir üretim modeli önermeden, Osmanlı tarımının üretim güçleri ve üretim dinamikleri ile ilgili eldeki bilgileri metodolojik bir biçimde kullanarak üretim sistemini, en kalın çizgilerle tanımlamaya çalışacağız. Zira en son çözümlemede herhangi bir üretim biçimini, üretime belirli bir aşamada katkı veren üretim güçleri arasındaki ekonomik ve sosyal ilişkileri ifade eder. Bu bağlamda Osmanlı tarımsal üretim tarzını tanımlarken yararlanacağımız temel araç; “tarımsal artık” olacaktır. Üretim sürecinde ortaya çıkan “tarımsal artığa” kimler tarafından, hangi yöntemler kullanılarak el konulduğu ve artığın nasıl kullanıldığı sorularına yönelik yanıtlar, üretim ilişkilerini ortaya çıkararak üretim biçiminin temel

* Prof. Dr., Başkent Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

asahinoz@baskent.edu.tr

ORCID: 0000-0002-0602-106X

Makale Geliş Tarihi: 25.03.2024

Makale Kabul Tarihi: 23.09.2024

öğelerini sunacaktır. Ancak, mevcut Osmanlı sosyoekonomik sisteminin tanımlanmış sistemlerden herhangi birisinin nitelikleri ile tam olarak örtüşmeyebileceği, hatta birkaç sistemin niteliklerini, bazen kalıntı, bazen olgunlaşmış ve bazen de filiz olarak bir arada barındırabileceğini, kısaca, klasik üretim tarzları sınıflandırmalarının dışına taşabileceğini de aklımızda tutmamız gerekir.

Anahtar Kelimeler: Tımar, tarımsal artık, tarımsal üretim biçimi, feodal sistem, Asya tipi

System Analysis Based on “Surplus” in Ottoman Agriculture

Abstract: Consistency of the analysis that we are going to make about the agricultural structure, the mode of production and the class based reflections of production relations in the Ottoman Empire depends on the knowledge which we have about the forces of agricultural production. However, it is not easy to classify the Ottoman agricultural system, which does not seem familiar with the Western Europe’s unique conditions with respect to historical and material circumstances, according to a base that have been derived from the Western Europe’s historical evolution. This was the reason for long lasting arguments on the Ottoman agricultural system which were started at the end of the 1960s. All in all, some efforts that were made to classify the Ottoman agriculture, which was built on its unique historical, social and economic structure, in the realm of “feudal system” and “Asiatic form” may be misleading with the potential of stereotyping. Actually, the basis of the ideological divergence on the Ottoman agricultural structure consists of the methodological diversifications among the analysis. Some of the historians may choose to define a system via some sort of familiarities between contemporary structures without making deeper analysis on the unique production relations and internal socioeconomic dynamics of the Ottoman agriculture. In this sense, we will try to define the production system by using the information we possess methodologically and the production means of Ottoman agriculture without suggesting any production model as apriori. Meanwhile, the mode of production was defined in the final analysis as the economic and social relationship between the forces of production that makes contributions to the whole production process. Thus, “agricultural surplus” will be fundamental as we explain the Ottoman mode of agricultural production. The answers that will be given to the questions of the appropriator of the surplus which is created in the production process, methods of appropriation and the direction of the surplus will serve the essential factors of the mode of production by revealing the production relations. However, we have to keep in mind that the Ottoman socioeconomic system may contradict with the predefined systems. In other words, it tends to include features of various systems which prevent Ottoman structure to be evaluated in the frame of classical production modes.

Keywords: Tımar, Agricultural surplus, mode of agricultural production. feodal sistem, asiatic form

Giriş

Osmanlı tarımında “üretim sistemi” tartışması, yaklaşık yarım asırdır, Türkiye’nin yoğun siyasi gündeminde zaman zaman unutulmaya yüz tutsa da, bazen de “küllerinden doğarak” sosyal bilimcileri kendine çekmektedir. Sistem konusunda tartışmanın sürüp gitmesinin nedeni, Osmanlı tarım sisteminin,

genelde Batı Avrupa toplumlarına dayalı olarak geliştirilen Marksist sosyoekonomik sistem çözümlemelerine bire bir uyum göstermemesidir. Bu konuda süregelen tartışmaların ortak bir sonuca ulaşamamasının en büyük nedenini öncelikle, O. Pamuk (2017: 162)’un *İstanbul* isimli romanında, 20. yüzyıl başında İstanbul’u anlatan, ancak bir türlü tamamlanamamış olan, R. Ekrem Koçu’nun *İstanbul Ansiklopedisi* için yaptığı; “Asıl konu, İstanbul’un karmaşasını Batılı “bilimsel sınıflama” ve açıklama usulleriyle anlama gayretinin başarısız olduğunu görmektir.” biçimindeki tespitte aramak gerek. Biz de bu sistem tartışmasına “tarımsal artık” kavramı çerçevesinde katılacağız. Bir başka anlatımla, tarımsal artık sistem çözümlemesinde temel aracımız olacaktır. Tarımsal artığın sanayileşmenin, daha geniş anlamda ekonomik kalkınmanın, hatta uygarlığın “dinamosu” olduğu konusunda, kullandıkları kavramlar farklılaşsa da, iktisadi doktrinler arasında tam bir görüş birliği bulunmaktadır. Tarımsal artık aynı zamanda, Osmanlı gibi sanayi öncesi toplumlarında devletin de temel vergi kaynağıdır. “... bütün askeri ve sivil teşkilatta vazife gören hizmetliler için gereken masraflar, umumiyetle zirai istihalden “rüsüm-vergi” şeklinde devlet maliyesine ait olan gelirlerle karşılanıyordu.” (Akdağ, 1995: 25, C.I). Biz bu çalışmamızda tarımsal artığın oluşumu ve işlevleri konusunda sınırlı genel bir tanıtım yapmakla yetineceğiz. Tarımsal artığın burada bizi asıl ilgilendiren yönü, üretim süreci sonucunda gerçekleşen bölüşümdür. Üretim güçleri arasındaki ilişkinin, yani sınıf yapısının somut ifadesi olan bölüşüm, mevcut üretim tarzı tanımının da anahtarıdır.

Tarımsal Artık

Ekonomik kalkınmanın “can suyu” ve sanayi öncesi devletlerin temel “vergi kaynağı” olarak kabul edilen “tarımsal artık”, Osmanlı tarımı konusunda yapacağımız “üretim sistemi” tartışmasında temel çözümleme “aracı” olarak kullanılacaktır. Üretim süreci sonucunda ortaya çıkan tarımsal artığın bölüşümü, üretim güçleri arasındaki ilişkiyi, yani sınıf yapısını ortaya çıkarıp mevcut üretim tarzının tanımlanmasına yardımcı olacaktır. Tarımsal artık, en yalıtılmışıyla, üreticinin yeniden üretiminden geriye kalan ürün fazlasıdır.

Tarım, insanın doğal çevreye karşı on bin yıl önce gerçekleştirdiği ilk üretken müdahaledir. “Neolitik devrim” olarak adlandırılan bu olay, G. Childe (1993: 39)’e göre, “insanı vahşet düzeninin çıkmazından kurtarmış” ve “doğa üzerindeki asalak konumundan üretken konuma” yükseltmiştir. Doğaya müdahalenin etkinlik düzeyini arttıran tarımsal araç-gereç ve üretim yöntemleri, zaman içerisinde yavaş da olsa belli aşamalar kaydedebilmiştir. Madencilik neolitik tarım topluluklarında ilk belirgin ekonomik iş bölümünü ortaya çıkarırken, madeni aletler tarımsal üretkenliği artırarak tarım dışında faaliyet gösteren belli bir nüfusun beslenmesine olanak sağlamıştır (Berktaş, 1986: 127). Sulama ile desteklenen teknolojik ilerleme sonucunda ise, geçim ekonomisinin sınırlarını aşan sürekli bir “artı ürün” kendisini göstermeye başlamıştır. Artı ürünün süreklilik kazanması ile kurumsallaşan “tarımsal artık”, asıl uğraşısı yiyecek temini olmayan insan topluluklarının beslenmesini güvence altına alarak,

uzmanlaşmaya dayalı ekonomik işbölümünün yolunu açmıştır. Kısaca toprağa atılan ilk tohum uygarlığın da kapılarını aralayacaktır. “Buğday değildir yalnızca, tüm bir uygarlıktır topraktan fıskıran.” (Lamartine).

Değişim ekonomisi sayesinde ekonomik ve sosyal bir anlam kazanan tarımsal artık, toprak üzerinde özel mülkiyet edinme hırsını ve daha çok üretme çabalarını körüklemiştir. J. Deshayes (1969: 81), M.Ö. 2000’li yılların sonunda Mezopotamya’da “özel mülkiyetin ekonomik ve sosyal yaşamda artık yer edindiğini” belirtmektedir. Sınırlı sermaye birikimi ve ilkel teknolojik yapı, tarımsal üretim miktarını emek miktarının doğrusal bir fonksiyonu durumuna hapsedmiştir. Toprakten kopan nüfusun henüz bağımsız bir emek kitlesi oluşturmadığı koşullarda, artı ürün yaratmaya yönelik tarımsal işgücü; ilk önce kölelerden, daha sonra toprağa bağımlı köylülerden, yani serflerden sağlanmıştır. Bu bağlamda elde edilen artı ürün, dışa kapalı tarım topluluklarındaki sorunlu yıllar için emniyet stoku oluşturma işlevini aşırp, tarımsal artığa dönüşerek ekonomik ve sosyal birikimin temel unsuru haline gelecektir.

D. Ricardo’nun çalışmalarından hareketle geliştirilen Marksist “tarımsal artık” kavramı, sonuç itibariyle tarım kesiminde yaratılan artık-değer toplamına eşittir. K. Marx tarımsal artığı, “Gereğinden fazla harcanan emeğin bir ürünü” olduğunu vurguluyor ve bunu “sermaye birikimi, dolayısıyla sanayileşmenin temeli” olarak kabul ediyor. K. Marx, *Kapital*’in I. Cildinin “Tarım devriminin sanayi üzerine etkisi, ...” başlıklı bölümünde (1976: 543) İngiliz ekonomisi üzerine yaptığı irdelemede, “Çiftçilerinin azalan sayısına karşın, toprak önceki kadar, hatta daha fazla ürün sağlayabilmekte, çünkü arazi mülkiyeti koşullarında yaşanan devrime; üretim yöntemlerinin gelişmesi, daha büyük ölçeklerde iş yapma, üretim araçlarının yoğunlaşması, vs. eşlik etmiştir” değerlendirmesinde bulunmaktadır.

Tarımsal artığın sanayileşmenin, daha geniş anlamda ekonomik kalkınmanın, hatta uygarlığın “dinamosu” olduğu konusunda, kullandıkları kavramlar farklılaşsa da, iktisadi doktrinler arasında tam bir görüş birliği bulunmaktadır. A. Smith (1976)’e göre; “Kentlerin beslenme ve gelişim kaynağı, yalnızca kırsal ürün artığı, yani çiftçilerin tüketimlerinden artan kısımdır.” S. Kuznets (1971), “Hangi ülkede olursa olsun, tarımsal işgücü başına düşen verimlilikteki, tarımsal artıktaki artış endüstriyel devrim için bir önkoşuldur.” demektedir. P. A. Baran (1973)’a göre, “Ekonomik kalkınmada ilk önemli menzili aşmak, potansiyel ekonomik artığı gerçekleştirip değerlendirmekle olur.” D. Jorgenson (1969)’a göre de, “Kalkınma sürecinin ilk döneminde, ekonominin büyüme oranı tarımsal artığın büyüme ritmi tarafından belirlenmektedir.” R. Badouin (1971), “Tarımsal ürün artığının gerçekleştirilmesi, tüm bir kalkınma süreci için ilk koşuldur.”

Tarımsal artık-ekonomik kalkınma bağlantısının etkinliği, tarımsal verimlilik ve üretim artışlarının sürekliliğine, bir başka anlatımla bizzat tarım kesiminin kalkınmasına bağlıdır. Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanı Şükrü

Kaya'nın 1937 yılında toprak rejiminde değişiklik önergesi görüşülürken yaptığı; “Bizde köylünün ocağı tütmezse, fabrikanın bacası söner.” (Kuruç, 1987: 176) biçimindeki saptama, bu bağlantının öz anlatımıdır. Verimlilik artışları için ileri teknikleri özümseyemeyen ve çağın koşullarına uygun yapısal dönüşümleri gerçekleştiremeyen tarım kesiminden ekonomik gelişmeye katkı beklenemez. Artığa dönüşerek ekonomik kaynak haline gelen tarımsal üretim artışlarının ekonomik gelişmeye katkısı da, elbette otomatik değildir (Şahinöz, 2011: 64). J. Robinson (Bettelheim, 1964: 170)'un belirttiği gibi, “Artığın her zaman ve her türlü sosyoekonomik yapıda üretken yatırımlar için kullanıldığı doğru değildir. Söz konusu artık, bazı koşullarda kısmen ya da tamamen savurganca kullanılmış olabilir.”

Tarımsal artığın üretken olmayan kullanımı ya da israfı, en çok belirli bir zümrenin lüks tüketim ve savurganlığında kendini göstermektedir. Henüz gelişme sürecinin başında bulunan toplumlarda marjinal tüketim eğilimi, genel olarak çok güçlüdür ve üstelik de, ulusal gelirin büyük bir bölümünü ellerinde bulunduran yüksek gelir grupları gelişmiş ülkelerin tüketim kalıplarını taklit etme çabası içerisindeyler. Kamu kesiminin etkin olmayan maliye politikaları ve yatırım programları da tarımsal artığın bir başka israf nedeni olabilmektedir. Üretken kullanım içerisinde yer almakla birlikte, sonuç itibarıyla ülkenin sosyoekonomik gelişmesine pek bir katkısı olmayan ya da yatırım maliyetleri ölçüsünde gelişme katkısı sağlayamayan büyük altyapı yatırımları ya da sübvansiyon harcamaları da mevcuttur.

Üretken kullanım, tarımsal artığın ekonomik gelişme çerçevesinde dinamik bir biçimde yeniden üretim sürecine yönlendirilmesini ifade etmektedir. Tarımsal artığın kullanımında kesim ve ara kesimlerin önceliğini, genelde ekonomik kalkınma stratejileri belirlemektedir. Ancak, burada sözü edilen sektörel önceliği, bazı yazarların yaptığı gibi, endüstriyel ya da tarımsal kalkınmaya öncelik anlamında ele almıyoruz. Çünkü bu iki sektörel gelişme arasında güçlü bir tamamlayıcılık ilişkisi mevcuttur ve doğal olarak da birinin ilerlemesi, arabaya koşulu iki at gibi, diğerinin ilerlemesine bağlıdır. Başka bir anlatımla, tarımsal artığın düzenli bir biçimde artarak sanayi ve hizmet kesimlerinin kullanımına sunulabilmesi, ancak, artığın kaynağı olan tarım kesiminin ekonominin bütünüyle uyumlu bir gelişme göstermesi ile olasıdır. Bu bakımdan, ekonomik kesimlerden birinin gelişmesini ikinci plana atmak ya da ertelemek, aslında öncelik sağlanmış olan kesimin, giderek de genel ekonomik gelişmenin felce uğrayacağını unutmamak gerekir.

Osmanlı Tarımında “Üretim Sistemi” Sorunsalı

Osmanlı devletinde tarımsal yapı, üretim biçimi (tarzı) ve mevcut üretim ilişkilerinin sınıfsal yansımaları ile ilgili yapacağımız çözümlemelerin tutarlılığı, gerekli koşul olarak, üretim güçleri başta olmak üzere, Osmanlı tarımı konusunda bilgi donanımımızın yeterliliğine bağlı bulunmaktadır. Ancak maddi koşullar ve tarihsel açıdan Batı Avrupa'nın özgün koşullarına tam olarak benzerlik

göstermeyen Osmanlı tarımını, Batı Avrupa tarihsel evriminden türetilmiş bir sınıflandırmaya, yani klasik üretim tarzları ayırımına tabi tutmak, eğer “kes-yapıştır” yöntemiyle çalışmıyorsak, doğal olarak pek de kolay değildir. Osmanlı tarım sistemi konusunda 1960’ların sonlarında başlayan tartışmaların günümüzde de sürüp gitmesi biraz da bu güçlükten ileri gelmektedir. Gibbons (1928), Berkes (1970), Köprülü (1971), Barkan (1973), Timur (1979), Divitçioğlu (1981), Kılıçbay (1985), Akdağ (1995), Beldiceanu (1980), Bibicou (1966), Ducellier (1990), Berktaş (1989), Oyan, (1998; 2016), Keskin (2009) gibi araştırmacıların Osmanlı tarımında sistem sorunsalı üzerinde yayınları bulunmaktadır. Söz konusu araştırmacıardan S. Divitçioğlu, N. Berkes, T. Timur, S. Yerasimos ve M. Sencer Osmanlı tarımında Asya Tipi Üretim Tarzı olduğunu ileri sürerken, H. Berktaş, O. Oyan, N. E. Keskin feodal sistemin hâkim olduğunu ve nihayet Ö. L. Barkan, M. A. Kılıçbay, F. Köprülü, D. Avcıoğlu, H. A. Gibbons, A. Ducellier ve N. Beldiceanu her iki sistemle benzerlikleri olsa da, “özgün” niteliğinin ağır bastığını belirtmişlerdir.

Aslında Osmanlı tarımının üretim biçimini “feodal” ya da “Asya tipi” gibi sınıflandırmalardan birine dâhil etme çabaları, eldeki bilgilerin “kalıp” a uydurulması gibi çok yanıltıcı bir çözümleme yöntemine başvurma tehlikesini de beraberinde taşımaktadır. Nitekim Osmanlı tarım sistemi konusundaki görüş ayrılıklarının temelinde, sistem çözümlemelerinde kullanılan yöntem farklılıkları bulunmaktadır. Bir bölüm tarihçi, Osmanlı tarımının özgün üretim ilişkilerini ve iç dinamiklerini çok fazla irdelemeden, mevcut sistemlerle bir takım benzerlikler üzerinden sistem tanımlama kolaycılığına başvurmuşlardır. Bu bakımdan, apriori olarak herhangi bir üretim modeli önermeden, üretim biçimi ile ilgili eldeki bilgileri metodolojik bir biçimde irdeleyerek Osmanlı üretim sistemini, en kalın çizgilerle tanımlamaya çalışacağız. Osmanlı tarımsal üretim tarzını tanımlarken, üretim sürecinde ortaya çıkan “tarımsal artığın” üretim güçleri arasında bölüşümünden yararlanacağız. Ancak, mevcut Osmanlı sosyoekonomik sisteminin tanımlanmış sistemlerden herhangi birisinin nitelikleri ile tam olarak örtüşmeyebileceği, hatta birkaç sistemin niteliklerini, bazen kalıntı, bazen olgunlaşmış ve bazen de filiz olarak bir arada barındırabileceğini, kısaca, klasik üretim tarzları sınıflandırmasının dışına taşabileceğini aklımızda tutmamız gerekir.

Osmanlı Devleti’nin kurulup imparatorluğa dönüştüğü ve kendi tarımsal sistemini oluşturduğu Ortaçağ’ın son iki asırlık döneminde, Batı Avrupa tarımında henüz feodal sistem hâkimdir. Bu durum Osmanlı tarımında da feodal üretim ilişkilerinin hâkim olacağı anlamına gelmemekle birlikte, daha önce feodal üretim sistemine geçmek üzere olan ülkeleri egemenliği altına almış ve feodal sistemin yerleşmiş olduğu ülkelerle sınırdaş olmuş Osmanlı İmparatorluğu’nun bu sistemin etkilerinin dışında kaldığı da söylenemez. Ancak genelde, tarım sisteminin oluşmasında asıl belirleyici dinamiğin üretim güçlerinin, buna bağlı olarak da, üretim sonucunda ortaya çıkan “artık” değerinin bölüşümüne ilişkin iç çelişkilerin gelişmesi olduğunu unutmamak gerekir.

Osmanlı tarım sisteminin feodal ya da Asya üretim tarzı olup olmadığı konusunu da işte bu çerçevede, yani üretim araçları ve bölüşüm ilişkileri bağlamında karşılaştırmalı olarak ele almak gerekmektedir. Bu bağlamda Osmanlı tarım sisteminin temelini oluşturan “tımâr” sistemi önce “feodal” sistem ile, daha sonra Asya tipi üretim sistemi ile karşılaştırılmadan önce, tımâr sistemini oluşturan üretim araçları ve bölüşüm ilişkileri feodal ve Asya tarzı üretim biçimleri ile karşılaştırılacaktır.

Osmanlı Tımârı ve Feodal Sistem

Osmanlı tarımında sosyoekonomik örgütlenmenin, bu bağlamda üretim ve bölüşüm ilişkilerinin temelini “tımâr” sistemi oluşturmaktadır. Tımâr sisteminde toprağın çıplak mülkiyeti esas itibarıyla devlete (miri toprak rejimi) ve tasarruf hakkı toprağı işleyenlere (reaya) aittir. “Anadolu fethedilmiş memleket olduğundan dolayı, bütün topraklar miri sayılıyordu.” (Akdağ, 1995: 407, C.I). Bu topraklar askeri, mali ve idari hizmetler karşılığı “sipahilere” dirlik olarak verilirken, tarımsal üretim toprağın kullanım hakkına sahip “reayalar” tarafından gerçekleştirilir. Ö. L. Barkan (1980: 805)’ın tanımıyla “tımâr”, “Osmanlı İmparatorluğunda geçimlerini veya hizmetlerine ait masrafları karşılamak üzere bir kısım asker ve memurlara, muayyen bölgelerden kendi nam ve hesaplarına tahsili salahiyeti ile birlikte tahsis edilmiş olan vergi kaynaklarına ve bu arada bilhassa defter yazılarındaki senelik geliri yirmi bin akçeye kadar olan askeri dirliklere verilen isimdir.”

Tımâr sisteminin omurgasını oluşturan “vergi geliri devri karşılığında askeri ya da sivil kamu hizmeti” ilkesi, aslında Bizans “pronoya” ve Selçuklu “iktâ” sistemlerinin de temel var oluş nedenidir. F. Engels’in “İnsanlar kendi tarihlerini kendileri yaparlar”, ancak “onları etkileyip yönlendiren belirli bir ortamda” (Rosier, 1971: 105) diye eklemektedir. Başlangıçta ağırlıklı olarak göçebe topluluklardan oluşan Osmanlı devleti, üzerine yerleştiği Bizans’tan ve içerisinden süzülüp geldiği Oğuz, Selçuklu ve İslam geleneğinden sağladığı deneyim ve birikim ile, mevcut koşullarına uygun bir örgütlenme modeli biçimlendirmiştir. Ö. L. Barkan (1943: LXVI)’ın saptamaları da bu doğrultudadır: “Bu bakımdan denilebilir ki, Osmanlı imparatorluğunda her kanun, üzerindeki tarih ne olursa olsun, çok defa diğer daha eski kanunların ve bu arada da fetih ve işgali müteakip mahallinde yapılan tahkikata göre derlenmiş olan en eski nizam ve ananelerin devamından başka bir şey değildir.” Kuruluş ve gelişme aşamalarında, üstlendiği uyumlu bir üçlü (mali-askeri-siyasi) işlev sayesinde Osmanlı devletine çok önemli katkılar sağlamış olan tımâr sistemi, izleyen dönemlerin değişen sosyoekonomik, teknolojik ve askeri koşullarına uyum sağlayamayınca ekonomi ile birlikte devletin gerilemesinin de temel unsurlarından biri olacaktır (Şahinöz-Teoman, 2002: 67).

Toprak Mülkiyeti: Miri-Özel

Osmanlı tarım sisteminin feodal olup olmadığı konusundaki ilk belirtileri, sistemi oluşturan üretim güçleri ve üretim ilişkilerinin feodal sistem ile karşılaştırılması

ile ortaya çıkarabiliriz. Beldiceanu (1980: 743)'ya göre; "Türk dünyasının kurumu tımar, Ortaçağ Avrupa'sı fiyef (hassa çiftlik)'inden başka bir şeydir." Her şeyden önce, üzerinde üretimin gerçekleştirildiği toprağın çıplak mülkiyeti; feodal sistemde özel kişilere, tımar sisteminde ise, "miri" toprak rejimi gereği olarak hükümdara ya da hükümdar adı altında merkezi yönetime aittir.

Miri toprak rejimi, Osmanlı devletinin idari, askeri ve siyasi örgütlenmesine temel zemin ve mali kaynak oluşturmuştur. Bu bağlamda Osmanlı devletinin kuruluş aşamasında, Selçuklu devletinin kalıntıları üzerinde filizlenen toprak aristokrasisi ve irili ufaklı beylikler devlet meşrutiyetine bir tehdit olarak görülmüş ve bu türden merkezkaç güçlerin gelişmesine izin verilmemiştir. "Özellikle XV. yüzyılın ikinci yarısında II. Mehmet'in başarılı merkezileşme hamlesiyle birlikte dengeler kesin olarak merkezden yana değişmiştir. Toprağa bağlı aristokrazi yenilirken özel mülkiyet altındaki topraklara devlet el koymuş ve iktidar bürokrasinin elinde toplanmıştır." (Kitapçı, 2019: 124).

Kısaca Osmanlı toprağında, N. Berkes (C.I, 1970:31)'in deyimi ile "Bir çeşit iğdiştirilmiş bir mülkiyet" söz konusudur. Bireylere ait olan, toprağın yalnızca tasarruf hakkıdır. Burada, toprağın kullanım hakkı ile hukuki mülkiyetini birbirine karıştırmamaya dikkat etmeliyiz. İğdiştirilmiş ya da eğreti mülkiyet ekonomik ve siyasi gücü merkez-taşra arasında dağıtarak, öncelikle mülkiyet sahiplerinin bağımsız bir sosyal sınıfa dönüşmesinin önüne sağlam bir set çekmiştir. Hükümdarın bireylere kullanım hakkını tanıdığı topraklar üzerinde her an müsadere hakkı bulunduğundan, toprağın tasarruf hakkını bir çeşit mülkiyet hakkı olarak kabul etsek dahi, bu ilgili bireyi toprağa bağlasa da, kenetleyemeyen çok gevşek bir mülkiyet hakkı olacaktır.

H. Berktaş (1989: 329-376)'a göre ise, Osmanlı'da merkezi devletin Batı'ya göre daha güçlü olması, tımarların fiyeflere göre daha gevşek bir zilyedliğe sahip olması, Batı'nın angaryaya dayalı demense (hassa çiftlik) işletmeciliğinin Osmanlı'da çok düşük bir düzeyde kalması Osmanlı ekonomisinin, kabile toplumundan sonraki başlıca prekapitalist aşama olan feodal üretim tarzına dayandığı gerçeğini değiştirmez. Oysa miri mülkiyet, ekonomik olduğu kadar, devletin imparatorluğun tümü üzerindeki hukuki, idari ve askeri egemenliğini somutlaştıran ve meşrulaştıran bir araç olarak, ekonomik olduğu kadar siyasi bir içeriğe sahiptir. Toprak üzerindeki devlet denetimi ise, sipahinin doğrudan üretici ve tarımsal artık üzerindeki haklarını sınırlayarak toprak sahipliğine dayalı özgün bir sosyal sınıfın ve böylece kendi dışında bağımsız bir siyasi gücün oluşumunun maddi koşullarını ortadan kaldırmıştır. Bir devlet için politik hâkimiyetin yaşamsallığı, XV. yüzyılda Batı Avrupa'da klasik feodal sistem yerine kiracılık yöntemi ön plana çıkarken, monarşinin güçsüz olduğu, Doğu Almanya dâhil olmak üzere Doğu Avrupa'da serflikin yeniden canlanması ile çok daha iyi anlaşılmıştır.

Doğrudan Üretici: Reaya-Serf

Osmanlı tarımında sınıfsal yapı; ekonomik, idari ve hukuki anlamda egemen ve bağlı kişilerden oluşan ikili bir yapıya sahiptir. Bunlar, sultanın örtük otoritesi altında orduyu oluşturma ve toprak üzerinde gelir elde etme başta olmak üzere, belirli hak ve yükümlülüklerin egemenlik doğurucu imtiyazlara yönetici sınıf ile toprak üzerinde kalıtımsallığa dayalı tasarruf hakkına sahip üretici sınıf-reaya-tır (Haldon, 1991: 54). Osmanlı tarımında doğrudan üretici sınıf “reaya”, feodal tarımda ise, “serf”tir. Her ikisi de “doğrudan üretici” olmakla birlikte, içinde yer aldıkları hukuki ve sosyoekonomik yapıların, bu bağlamda üretim ve bölüşüm ilişkilerinin farklılığından dolayı bu iki üretici sınıfın birbirlerinden birtakım farklılıkları bulunmaktadır. Kısaca, reaya serf değildir.

Her şeyden önce, feodal tarımda köylü toprak sahibi senyöre bireysel olarak; ekonomik, sosyal ve hukuki açıdan doğrudan ve bütünüyle bağımlı iken, Osmanlı köylüsü reayanın devletin temsilcisi sipahiye, padişaha olan bağılılığı nedeniyle, yani, ancak dolaylı ve kısmi bir bağımlılığı söz konusudur. “Osmanlı’nın doğrudan üreticisinin egemen tipi reayadır ve reaya efendiye değil toprağa bağlıdır.” (Kılıçbay, 1985: 436). Reaya, feodal bey ve toprağa mutlak bir biçimde bağlı ve sistematik bir angaryaya tabi olan serften sosyal bakımdan daha özgür olmasının yanında, bu özgürlük sayesinde ekonomik bakımdan da görece daha iyi koşullara sahiptir. Feodal sistemde, “Toprak sahibi her bir aileye bir parça toprağı, üretimin bir bölümüne ve senyöre ayrılmış hassa çiftliklerde önemli bir angaryaya karşılık olarak vermektedir.” (Mazoyer - Roudart, 2002: 338).

Feodal sistemde üretim sisteminin temel taşlarından birini oluşturan angaryanın, tımar sisteminde, en azından sistematik bir biçimde yer almayışı, bir başka anlatımla, sistemin asli unsuru olmayışı her şeyden önce toprak rejimi ile ilgili bir durumdur. Feodal sistemde angaryayı zorunlu kılan “hassa çiftlikler” (domain-demesne)’in tımar içerisinde “bir çift öküz”ün sürebileceğı, yani sipahi ailesinin bizzat kendisinin işleyebileceğı boyutlarda dirlikler olması, Osmanlı tarımında angaryaya duyulabilecek gereksinimi daha başlangıçta sınırlamıştır. Hassa çiftlikler, doğrudan üretici köylülerin topraklarından koparılması-“özgürleşmesi”- yani “serfleşmesi” sonucu oluşurken, güçlü merkezi yapılanmanın bir kolu olan Osmanlı dirlikleri reayanın mülksüzleşmesine izin vermemiştir. Osmanlı öncesi feodal oluşum sürecinin bir ürünü olan “yedi kulluk” denilen angaryalar da Fatih kanunnamesi ile kısmen paraya çevrilmiş ve Kanuni Sultan Süleyman tarafından üç güne indirilmiştir (Barkan, 1943: 390). Reayanın dirlik sahiplerine ambar inşa etmesi, aynı vergisini söz konusu ambarlara kadar taşıması ve sipahinin hassa çiftliğinde yılda birkaç gün çalışması da bu niteliğı değiştirmez. Buna karşılık, klasik feodal sistemin çözülmesi sonucu senyörün topraklarında kiracı haline gelen köylülerle reaya arasında bir benzerlik oluştuğı söylenebilir.

Ancak reayayı, ne Ö.L. Barkan (1980: 718) ve S. Divitçioğlu (1981: 69) gibi, “hür köylüler” olarak nitelendirmek, ne de H. İslamoğlu-İnan (1991:39)’ın yaptığı gibi Osmanlı tarımında “özgür köylülük”ten ya da Ç. Keyder (1998:1) gibi, “bağımsız köylülük ”ten söz etmek pek kolay değildir. S. Divitçioğlu (1989: 69)’na göre reaya; “Ne köle, hatta ne de serftir. Toprağı tasarruf ettiğinden dolayı hür köylüdür.” Türk Dil Kurumu’nun Büyük Türkçe Sözlüğüne göre “tasarruf”; “Bir şeyi istediği gibi kullanma yetkisi, kullanım.” olarak tanımlanmış olsa da, reaya ekip biçmesi için verilen toprağı bağı bahçeye dönüştüremeyeceği ya da toprak üzerinde yapı inşa edemeyeceği için, toprak üzerindeki söz konusu tasarruf hakkı da sınırları toprağın hukuki sahibi olan merkezi yönetim tarafından çizilmiş bir haktr.

Reaya için yarı özgür ve kısmen bağımsız demek, kanımızca daha doğru bir nitelendirme olurdu. Çünkü reaya işlediği toprağın mutlak mülk sahibi değildir, yani söz konusu toprakları serbestçe alıp satamaz, başkasına devredemez, bağışlayamaz, miras bırakamaz ve en önemlisi, toprağını serbestçe terk edip istediği köye yerleşemez. “Raiyyetliğe girmiş çiftçi, köyünde oturmak ve toprağını kendisi işlemek zorunda idi.” (Akdağ, 1995: 88, C.II). Toprağını ekmeyen, boş bırakan reaya, söz konusu yıl için devlete, ya da onun temsilcisi sipahiye “çiftbozan resmi” adı altında bir tazminat ödemek zorundadır.

Ö.L. Barkan’ın araştırmalarından, raiyet denilen vergi yükümlüsü çiftçinin toprağını bırakıp kaçması durumunda sipahisi tarafından yakalanıp geri getirilebildiği anlaşılmaktadır. Anlaşılan toprağı bağımlılık konusunda, bağımlılığın derecesi değişse de “reaya”-“serf” benzerliğinden söz edilebilir. Ancak serfin toprağı bağımlılığını, öncelikle senyöre karşı olan kişisel bağımlılığı belirlerken, reyanınki toprağı olan bağımlılıktan ileri gelmektedir. “Reaya bu niteliğinden ötürü, serften çok Roma colonus’una benzemektedir” (Kılıçbay, 1985: 388). Her hâlükârda reaya, bulunduğu köyde oturmak ve üzerine yazılı toprağı, başlangıçta tanımlanan ürünler için işlemek zorundadır.

H. İnalçık (1990: 3) ise, “Devlete ve sipahiye, kanunların emrettiği bedeni hizmetler dışında, karşılıksız hiçbir hizmet yapmağı mecbur” olmadığı için reayayı “hür ve bağımsız köylü” olarak nitelendirmektedir. Ç. Keyder (1998: 2) de bağımsız köylülüğü, “güçlü merkezi iktidar-bağımsız köylülük” denklemi ile anlamlandırmaktadır. Vahşi hayvanların yaklaşmadığı etrafı çevrili bir arazide “sürü”nün serbestçe dolaşması ve çobanın da sopsuz olması onun özgür olduğu anlamına gelebilir mi? Doğrudan üretici köylünün en baştan “sürü” anlamında bir sözcükle, “reaya” ile isimlendirilmesi ve “reaya oğlu reyadır” kuralı ile ilânihaye kırsal alana kapatılması Osmanlı köylüsünün “hürlüğünü” iyice kuşkulu hale getirmektedir.

Buna karşılık, toprağı olan bağımlılığı dışında, O. Oyan (2016: 65-66)’ın ileri sürdüğü gibi, serf ile senyör arasında yaşadığı şekliyle reyanın sipahiye “kişiselleşmiş” bir bağımlılığının olduğunu zannetmiyoruz. “Tımarında ikamet etmek zorunda olan sipahinin reayayla olan sosyal ilişkisi, gayri-şahsi bir ilişkiye

indirgenemez. Tam tersine, onunla reaya arasındaki sosyal ve ekonomik bağımsızlık ilişkileri, kişiselleşmiş, somut, adam-adama ilişkilerdi.” (Oyan (2016: 66). Dıvıçioğlu (1981: 71)’na göre, “Tımar sahibinin raiye üzerinde kişisel hiçbir hakkı olamaz.” N. Berkes (1970: 53) de, Osmanlı’da “hür köylü”den bahsedilemeyeceğini belirttikten sonra, köylünün, “... tımar beyine karşı, vergi dışında, hizmet vesaire yolu ile bir tabiiyeti, bağımlılığı yoktur.” demektedir.

Oyan (2016) ve Akdağ (1974)’ın reayanın sipahiye olan kişisel bağımlılığına gerekçe gösterdikleri “sahib-i arz” ya da “sahib-i raiyet”e dayalı vergilerin her biri, sipahi tarafından değil, merkezi otorite tarafından tanımlanmış ve daha önemlisi, kurulu düzenin yürütülmesinin temel taşlarını oluştururlar. Sipahinin merkezin tanımladığı ilişkiler dışında reayaya, birtakım istismarlar dışında, “sahib-i arz”a dayalı kalıcı ek bir angarya ya da vergi yüklemesi, hatta “kötü muamele etmesi tımarına el koyma nedeni” (Beldiceanu, 1985: 68) ve “zulüm yapması idam nedeni” (Kılıçbay, 1985: 423) olduğu yayınlanan kanunnamelerde açıkça yazılıdır. Üstelik dirlik sahibine atfedilen “sahib-i arz” ve “sahib-i raiyet” sıfatları, Ö. L. Barkan, İ. H. Uzunçarşılı ve M. Akdağ gibi Osmanlı tarihçilerinin belirttikleri gibi; “yanlış yazılmış” kavramlardır.

Kısaca, “Sipahi reayaya haksız ve keyfi muamele yapamaz.” (Uzunçarşılı, 1982: 502, C.I). Bununla birlikte merkezi otoritenin zaafından ya da boşluğundan yararlanılarak yazılı kurulların ihlal edildiği ya da reayanın zaman zaman emek-rant (angarya), ürün-rant (ayni vergi) ve para-rant (ayni vergi) ile istismar edildiği muhakkaktır. Tımar sisteminin bozulmaya başladığı 16. yüzyıl sonlarından itibaren bu türden ihlal ve istismarların arttığına şüphe yoktur. Ancak bu mevcut kurulu düzenden sapmaların kurumsallaşıp devlet, sipahi ve reaya gibi sistemin temel sosyal bileşenlerinin üretim ilişkilerindeki konumlarını değiştirip onlara yeni birer sosyal statü kazandırdığı söylenemez. Kısaca, altı asır süren Osmanlı tarım sisteminde sipahi senyörleşemediği gibi, reaya da serfleştirilememiştir.

Zaman içerisinde tımarın bünyesine feodalleşme eğilimleri nüfuz etse de, Oyan (2016: 82)’ın da yazdığı gibi, “Tımar sahipleri, az ya da çok merkezi devletin denetimine tabi durumdadırlar.” Mevcut tarım sisteminin olduğu gibi korunması, bir başka anlatımla üretim güçleri arasındaki geleneksel ilişkinin dondurulması devletin bekası ile her zaman eş tutulmuştur. Bu bakımdan, “Devlet, reayanın toprağını ve emeğini, bu toprakları özel mülkiyete dönüştürmeye, köylüleri de topraklarda işçi, ortakçı ya da serf konumuna düşürmeye kalkışabilecek üçüncü şahıslara karşı özenle koruyordu” (İnalçık, 1998: 18). Herhangi bir biçimde reaya aleyhine bir toprak yoğunlaşmasına izin vermeyen merkezi otorite, baştan tanımladığı askeri, idari ve mali yükümlülükleri yerine getirmeyen sipahinin tımarına el koyma yetkisini de hep elinde tutmuştur. Bunun içindir ki sipahiler, tımar sisteminde babadan oğula kalıtsal bir geçiş olmasına karşın Osmanlı tarımında ne yaygın bir kalıtsal aile soyluluğu yaratabilmiş ne de toprak birikimi sağlayabilmiştir. Nitekim tımar sisteminin bozulmaya başlaması ile sipahinin, “hiçbir iz bırakmadan” kaybolup gitmesi,

hem de merkezi otoritenin zayıfladığı bir dönemde, sipahinin toprakla olan, “sahiplik” değil de “idarecilik” ilişkisinin bir sonucudur. O. Oyan (2016: 76)’ın söylediği de doğrudur: Sipahi, “devletin basit bir vergi toplayıcısı” değildir. Zaten öyle olsa “cizyedar” ya da “mültezim” olurdu. Sipahinin vergi toplama gibi mali işlevi dışında, kurulu mevcut düzeni devlet adına denetleme gibi idari ve orduya asker yetiştirme gibi askeri işlevleri de vardı.

Mevcut sistemin sürekliliği, reayanın mevcut sosyoekonomik hak ve yükümlülüklerinin korunması ve bu hak ve yükümlülüklerinin olduğu gibi çocuklarına devrettirilmesi ile sağlanmış oluyordu. Reaya, toprağa ve feodal beye mutlak bir biçimde bağlı olan “serf”den elbette ki farklı bir konuma sahiptir. Yargı yetkisinin merkezi otoritenin yetkisi altında bulunması ve dirlik sahiplerinin merkezden atanmış sancak beyi ve beylerbeyi gibi yöneticiler tarafından denetlenmesi reayanın serfleşmesini büyük ölçüde engellemiştir. “Sahib-i arz ile reaya arasında ihtilaf çıkacak olursa bunun tahkiki mahalli kadılıklar veya merkezden verilecek emre göre veya sair suretle yapıldı” (Uzunçarşılı, 1982: 506, C.I). Reayanın serfleşmesini büyük ölçüde engelleyen mekanizmalara sahip olduğu için tımar sistemini M.A. Kılıçbay (1985: 362), “Güçlü bir anti-feodal araç” olarak tanımlamıştır. Reaya, feodal sistemin oluşum aşamalarındaki, soyluların “latifundia” türü topraklarında ortakçılık ya da yarıcılık yapan “kiracı köylüler”e, yani “kolonlar”a (Barkan, 1937: 150; Kılıçbay, 1985: 388) benzetilebilir. H. İnalçık (1990: 4) da, Osmanlı tarımında, mukataa, yani kira ile şahıslara verilen boş arazilere köylülerin yerleştirilmesi, “Geç Roma tarihinde boş kalan lâtifundia arazisi üzerine, dışarıdan gelen kolon ailelerinin yerleştirilmesine benzer” ifadesini kullanmaktadır. Ancak kesintisiz bir biçimde devletin idari ve yargısal şemsiyesi altında bulunan reayanın, Bizans ve Roma’nın çöküş dönemlerinde giderek toprak soylularının kişisel bağımlısı haline gelen ve üzerinde çalıştıkları toprakla birlikte satılabilen, hatta “özgür kadınlarla evlenemeyen” (Engels, 1992: 154) kolonlardan daha özgür olduğu da muhakkaktır. Kısaca merkezi otoritenin zayıflaması ile başlayan senyöre kişisel bağımlılık süreci, kolon (colonus) diye adlandırılan kiracı köylülerin zaman içerisinde özgürlüklerini kaybetmeleri, yani serfleşmeleri ile sonuçlanmıştır. Oysa Osmanlı’da güçlü merkezi denetim reayanın mülksüzleşmesine ve serfleşmesine izin vermezken, “miri” toprak rejimi de reayanın özgürleşmesine, büyük ölçüde engel olmuştur. Bu bakımdan reaya ile kolonlar arasında bir benzetme, kolonların “kiracı köylü” kimliğini henüz kaybetmedikleri prefeodal dönemle sınırlı olarak yapılabilir.

Tarihi açıdan bir karşılaştırmaya tabi tutmak gerekirse, reayayı, kirasını ödediği sürece işlediği topraklardan azledilemeyen, yani toprağın kullanım hakkını elinde bulunduran Roma kolonlarına, Bizans pareklerine ya da yeni dönem feodal kiracı köylülerine benzetebiliriz. Pareklerin toprağına da, reyanınki gibi ancak “... köylünün toprağını terk etmesi ya da mirasçı bırakmadan ölmesi halinde” (Ducellier vd, 1990: 243) el konulabilmekteydi. Parek, kiracı feodal köylü ve reayanın hareket özgürlükleri, daha doğrusu

özgürlük alanları da birbirlerine benzemektedir. Örneğin, toprağını bırakıp kaçan parekler ya da feodal köylüler, reaya yapıldığı gibi, toprak sahibi ya da devlet tarafından yakalanıp geriye getirilebilmekteydi. 1319 yılında Bizans Kralı Andronic II'nin, “Hiç kimse kendi arazisine başkasının parekini kabul edemez.” (Ducellier vd., 1990: 244) biçiminde çıkardığı yasa, hiç şüphesiz köylüyü çalıştığı toprağa daha güçlü bir biçimde bağlamaya yönelikti. Ancak reaya feodal köylülerden ya da pareklerden farklı olarak, göçtüğü yerde on yılı geçirmiş ise, yeni yerleştiği yerin statüsünü kazanmış olmaktadır.

Reaya, Osmanlı üretim sistemi içerisinde sınırlı bir özgürlüğe ve bağımsızlığa sahiptir. Reayanın dirlik sahibi karşısında kısmi bağımsızlığı, yani özerkliği devletin kurulu sistem içerisindeki siyasi meşruiyetinin de bir göstergesi ve aynı zamanda güvencesidir. Toprağını işlemeyen reayadan “çift-bozan resmi” talep edilmesi ya da köyünü terk eden reayanın, kadı'nın onayı ile sipahi tarafından yakalanıp geriye getirilmesi, yani reayanın “toprağa bağlılık” kuralı ise, devlete belirli bir miktarda vergi geliri sağlayabilmek için belirli bir miktarda toprağın işlenmesi zorunluluğundan ileri gelmektedir. Bu çerçevede S. Divitçioğlu (1981: 119)'nun, “... reayanın, genel kural ve uygulama olarak toprağa bağlılığı söz konusu değildir” yorumu gerçeği pek yansıtmamaktadır. Elbette reayanın toprağa bağımlılığı, feodal sistemde geçerli olan ve serflerin üzerinde çalıştıkları toprağa, toprağın ayrılmaz fiziki bir parçası haline gelmiş durumda bir bağımlılık değildir. Reayanın toprağa bağımlılığı, serflerin feodal beye karşı yükümlü oldukları bireysel bağımlılık düzeyinde olmasa da, bu tür bir uygulamanın reayanın sosyal özgürlüğünün önünde çok önemli bir engel oluşturduğu muhakkaktır. Sosyal akışkanlığı önleyici bir politika aracı olmaktan çok, ekonomik kaygılardan doğan “reaya oğlu reayadır” ya da “raiyyete silah taşımak ve ata binmek yasaktır” gibi kurallar, Osmanlı yönetiminin reayayı kendi iradesi dışında toprağa bağlı kılmaya yönelik stratejilerinin güçlü bir kanıtıdır. Kısaca kolonlar, parekler ve reaya buldukları dönemin temel üretim araçları ve vergi geliri kaynakları olmuşlardır. Bu doğrudan üretici kitlelerini yerinde ve mevcut sosyal konumlarında korumak söz konusu devletler için yaşamsal bir strateji olmuştur. X. yüzyılın ilk yarısında büyük toprak sahiplerinin kendi köylerinin dışında toprak satın almalarını ve XII. yüzyılda pareklerin zenginlerin topraklarına yerleşmesini yasaklayan Bizans imparatorlarının temel amacı, Ducellier vd. (1990: 141-225)'ye göre; “vergi mükellefi kitlesini muhafaza etmektir”.

Reaya, tasarrufunda olan toprağın kullanılış biçiminde de sınırlı bir özgürlüğe sahiptir. Geçimlik üretim yapan ve teknolojik kısıtı bulunan bir tarım için ürün yelpazesinin yaşamsal bir önemi olmasa da, çiftçinin değişim-gelişim dinamiklerini körelttiği için tarımın geleceğini ipotek altına almıştır. Örneğin, reaya tarla olarak teslim aldığı toprağı bahçeye dönüştüremez ya da bu topraklar üzerinde yapı kuramaz. Bu bağlamda, S. Divitçioğlu (1981: 135)'nin reaya “toprağı tasarruf ettiğinden dolayı hür köylüdür” önermesi, yüzeysel ve gerçeği yansıtmaktan uzak bir yorumdur. Toprağın tasarruf, daha doğrusu kalıtsal (irsi)

tasarruf hakkına sahip olmak “hür” olmak için yeterli koşul olmuş olsaydı, daha önce sözü edilen Roma ve Bizans “kolonları”, hatta bir ölçüde feodal “serfler” de “hür köylü” tanımına dâhil olurlardı. Öte yandan, reyanın toprağı tasarruf hakkı mutlak bir biçimde yasalarla güvence altına alınmış da değildir. Toprak üzerinde koşullu bir zilyedi bulunan reyanın toprağı, eğer yükümlülüklerini yerine getirmezse, dirlik sahibi tarafından elinden alınıp başkasına verilebilmektedir. Buna karşılık reaya, “Ortaçağ Avrupası’nın serfleri gibi toprağı bağılı değildir” (Hitzel, 2002: 113) ve köle gibi alınıp-satılamazlar, kısaca, birey olarak hürdür. Bireysel anlamda hürlük, kolonlar ve pareklerde de mevcuttur (Ducellier vd., 1990: 38). Bu bireysel özgürlük reyanın serbestçe yer değiştirebileceğı, toprağı istediğı kişiye satabileceğı ya da miras bırakabileceğı bir hukuki özgürlük içermemektedir. Reaya, çiftbozan vergisini ödeyerek yani kendi emek gücünü satın alarak bir başka yere, köye ya da kente, çiftçi, işçi ya da esnaf olarak yerleşebilir. Reyanın hareket özgürlüğünün bir takım koşullara bağlanmış olmasında, hiç şüphesiz, daha önce de belirttiğimiz gibi, Osmanlı’nın tarımsal üretimini güvence altına alma kaygısı bulunmaktadır. Bu kaygı, Osmanlı devletinde temel ekonomi politikası olan “pazarda mal bulundurma”, yani “tedarikçilik” (provizyonizm)’den ileri gelmektedir.

Bu arada, dirlik sahiplerinin evlenen kadınlardan topladığı “cürüm ve cinayet akçesi”, “resm-i arûs” ya da “gerdek resmi”nin, Ö.L. Barkan (1975: 13) “senyöre ödenen bir tazminata benzetmek doğru değildir” ya da “bunlar eski bir düzenin soysuzlaşmış ve silik izleridir” diye yazsa da, tam bir feodal sistem kalıntısı olduğu söylenebilir. Osmanlı topraklarında “özgür” tanımına en yakın konumda bulunan kırsal grup, olsa olsa toprağı yerleşmeye ve devletin denetimi altına girmeye karşı uzun süre direnç göstermiş bulunan “yörükler” olmuştur. Konar-göçer olan bu grubun “hiç bir sipahinin raiyyeti sayılmadığı” (Tuncer, 1997: 37) Osmanlı yasaları tarafından da tescil edilmiştir. Yörükler, sahip oldukları idari ve hukuki özerk konumları nedeniyle klasik Osmanlı “tebaası” yükümlülüklerinin dışına taşmış bulunuyorlardı. “Yörüklerden biri suç işlerse, kadılar suçu tespit edüp cezasını vermeyi kendi yörük subaşlarına bırakırlar.” (Tuncer, 1965: 104). Osmanlı’nın temel kurucu unsurlarından olan göçerler, savaş tekniklerinin gelişmesiyle zamanla askeri etkinliklerinin azalması, idari denetim ve mali yükümlülükler için tespit ve tasniflerinin güç olması, göçer sürülerinin tarımsal ürünlere zarar vermesi vs. nedenleriyle, henüz 15. yüzyıldan itibaren yerleşik düzene geçirilip tebaa konumuna sokulmaya çalışılmıştır. “Göçerleri denetim altında tutmaya hatta yoksulluğı sürüklenerek yerleşmelerine yönelik ilk adım, bütün göçebelere, sürülerinin yetersizliğine bakmaksızın asgari bir vergi ödemesi istenmesiydi.” (Lindner, 2000: 101).

Osmanlı tarımında konumu “serfliğı” en yakın olan doğrudan üretici grubu ise, reayaya göre hem daha az özgür hem de daha ağır vergi-angarya yükümlülüğü ile karşı karşıya bulunan “ortakçı kullar” denilen köylülerdir. Daha çok savaş tutsaklarından, göçerlerden ya da kayda geçirilmemiş reayadan oluşan ve çalıştıkları topraklarla birlikte el değiştiren bu grup, Ö.L. Barkan (1943: 87)’in

anlatımı ile feodal sistemdeki “serf” statüsüne benzer bir konumda bulunmaktadır. Gayri safi hasıladan 1/3’ü bırakılan ortakçı kulların buldukları tımar dışında evlenmeleri de yasaklanmıştır (Oyan, 2016: 59). “Ortakçı kullar”, İmparatorluğun ilk dönemlerinde Bursa, Edirne ve İstanbul gibi büyük kentlerin çevresinde yeni kurulan köylere, yüksek bürokratların çiftliklerine ya da padişah haslarına yerleştirilmişlerdir.

Üretimde kullandıkları çift hayvanı, araç-gereç ve tohumluk üzerinde dahi miras hakları bulunmayan ortakçı kulların kendi toplulukları dışından evlenmeleri de yasaktır. Feodal sistemi çağrıştıran bu türden bir üretim biçimi ve sosyal yapılanma, Osmanlı topraklarının ancak ihmal edilebilir bir bölümüne nüfuz edebilmiş, miri toprak rejiminin zaman içerisinde ülke geneline hâkim olması ile yaşam alanları yok olmuştur. Sonuç olarak, ortakçı kullar, miri toprak rejimi-tımar sistemi ile serfleşme eğilimlerinin önü kesilmiş bulunan Osmanlı tarımında, 16. yüzyıldan itibaren reayalaşarak hâkim sosyal yapının içerisinde eriyip yok olmuşlardır (Mantran, 1989: 127). Tımar sistemi tarımda “köle” kullanımına da engel olmuştur. Osmanlı tarımında köle emeğinden yalnızca “hasa çiftlikler” gibi büyük işletmeler yararlanabilmişlerdir.

Osmanlı’da Tarımsal Artık

Tarımsal artık, tipik bir tarım toplumunu barındıran Osmanlı devletinin temel vergi kaynağıdır. Tımar sisteminde tarımsal artığa, genel olarak devlet adına, belirli bir hizmet karşılığında sipahiler tarafından, vergiler yoluyla el konulmaktadır. “Çift resmi” adı altında sipahi tarafından tahsil edilen torak kirası dışında, tarımsal üretimden aynı olarak alınan en önemli vergi, “öşür” ya da öşrün çoğulu olan “aşar” vergisidir. Gayr-i Müslim reayadan alınan çift resmine özdeş vergiye ise, “ispençe” denilmektedir (İnalçık, 1973: 108). Aşar vergisi, reyanın çıplak mülkiyeti devlete ait olan toprağın işletme hakkı karşılığında ödediği bir vergidir. Brüt toplam üretimin % 10’u olarak hesaplanan bu vergi, tarımsal araç-gereç ve tohum gibi işletme giderlerini düşmeden hesap edildiğinden, aslında % 10’un çok üzerinde bir orana, hatta bazı kaynaklara göre % 60’lara (Quataert, 2008: 51) tekabül ettiği ileri sürülmektedir. Bir de M. Akdağ (1995: 408, C.I)’ın yazdığı gibi, bazı vilayetlerde aşar vergisi, % 10 değil % 20 olarak toplanıyordu. Ayrıca reayadan aynı olarak, brüt ürününün 1/40’ına denk gelen, bir tür zekât vergisi olan “salariye” vergisi tahsil edilmektedir. Bitkisel üretim dışında hayvancılık ve arıcılık gibi faaliyetler de vergiye tabi tutulmaktadır. Miri topraklar üzerinde beslenen koyunlardan “ağnam resmi” ve arılardan “kovan resmi” adı altında vergiler tahsil edilmektedir.

K. Marx’a göre de, Osmanlı İmparatorluğu’nun yer aldığı “Asya’da, toprak rantı vergilerin temel unsurunu oluşturur ve aynî olarak ödenir.” (1976: 112, C.I). “Toprak rantı burada, daha önceki emek-rant olayındaki gibi, artık-değerin, yani fazladan çalışmanın normal bir biçimi, kısaca üreticinin zorunlu olarak, ...başlıca üretim aracı olan toprağın sahibine, bedavadan sunmak durumunda olduğu üretim fazlasıdır.” (Marx, 1976: 721, C.III). Vergi biçiminde

el konulan artık-değerin ortaya çıkabilmesi için, "...doğrudan üreticilerin kendilerini yeniden üretmek için gerekli olan zamandan daha fazla çalışmaları gerekmektedir." (Marx, 1976: 581, C.III). Söz konusu artık-değer, yani tarımsal vergi reayanın fazladan çalışmasının bir ürünü olsa da, vergiye konu olan üretim faktörü, yani vergi matrahı toprağı işleyen reayanın kendisi değil, işlediğı toprak, "çift"tir. Çifti tanımlayan temel unsur ise, üzerinde çalışan insan sayısı, yani reaya ailesinin genişliğı değil, kendisini oluşturan toprağın genişliğidir. "Çifti ve çiftliğı elinden giden reayadan resm-i çift alınmak hayfdir" (Kılıçbay, 1985: 404) diyen Osmanlı kanunnamesi, tarımsal vergilerin toprağı dayalı niteliğini çok iyi yansıtmaktadır. Toprağı işleyen değil de, toprağın bizzat kendisinin vergi konusu olması devlet maliyesi ve ekonomik faaliyetler için önemli bir istikrar unsuru olmuştur. K. Marx (1976: 112, C.I) da, durağan üretim ilişkilerine dayalı toprak rantını, Türk imparatorluğunun uzun yaşamının "sırlarından biri" olarak nitelendirmiştir.

17. yüzyılda vergi tahsilinde "iltizam" sistemine geçişle birlikte aşar oranlarında, kimi zaman keyfi artışlar yapıldığını, aşırı vergi artışları ve tahsilat baskılarının reayayı üretimden kopardığını, sonuç itibariyle de tarımsal üretimle birlikte devletin vergi gelirlerinin gerilediğini belirtmeliyiz. Aşar vergisine ilaveten gazilerin ve sipahilerin atları için yem hakkı, devletin yol inşası ya da seferler için topladığı salma türü vergiler de mevcuttur. Genelde aynı olarak ve üretim mahallinde tahsil edilen aşar, üzüm, incir, fındık, tütün vs. gibi ticari tarım ürünlerinde nakdi olarak ve pazar yerinde-gümrüklerde toplanmaktaydı.

Osmanlı mali sistemine temel oluşturan toprağı işleyerek üretken hale sokan ve sonuçta vergiye dönüşebilecek bir tarımsal artığı ortaya çıkaran reayadan başkası değildir. Devlet, toprağı tasarruf eden reayanın yeterli tarımsal artığı gerçekleştirip, miktarı ve koşulları önceden yasalarla saptanmış vergi yükümlülüğünü yerine getirebilmesi için idari, hukuki ve ekonomik açıdan uygun bir ortam sağlamak görevini üstlenmiştir. Reayanın tasarrufuna bırakılan toprak ve sipahiye tahsis edilen dirlik miktarları "geçimlik ekonomi" düzeyi ile sınırlandırılmıştır. İşlenen toprağın genişletilmesine mevcut sistem izin vermezken, tarımsal artığı el konulun düzeyin, yani vergilerin üzerine çıkarmak ancak geleneksel üretim yöntem ve tekniklerinde sağlanacak olumlu gelişmelerle mümkün olabilirdi. Tarım teknolojilerinde gerçekleşen her bir atılım, tarımsal artığı arttırabilmenin maddi koşullarını oluşturmaktadır. Oysa Osmanlı tarım teknolojisi, toprağın işlenmesinde, Antik çağ ve Bizans döneminden beri kullanılagelen "kara saban" düzeyini ve nadasa dayalı ikili rotasyon sistemini aşamamıştır (Ducellier, 1988: 148). Anadolu'da Bizans döneminde 400-500 kg/h. civarında olan tahıl verimliliğinde de, Osmanlı döneminde hiçbir değişiklik olmamıştır (Ducellier vd. 1990: 134). İleri üretim tekniklerini uygulamaya sokacak mali yetersizlikler bir yana, devletin reayanın geçimlik üretimini ve toprağın mevcut tasarruf hakkını riske atacak değişikliklerden kaçınması da durağan üretim yapısını peçinlemiştir. Devletin toprakta özel mülkiyete geçişi ve yoğunlaşmayı engellemesi, üretim ve verimliliğı arttırma yönünde ileri

teknoloji dinamiklerini daha baştan köreltmıştır. Diğer yandan, tarımsal artışı ekonomik açıdan değerlendirecek piyasaların çok sınırlı olması ve aynı zamanda, artan artışa artan vergiler ve değişik salmalarla devlet ya da mültezimler tarafından el konulması tehlikesinin de mevcut olması teknolojik arayışları caydırmıştır. Anadolu nüfusunun 19. yüzyıla kadar, Bizans döneminde ulaştığı 7-8 milyonluk düzeyini aşamamış olmasının, H.Ü. Nalbantoğlu (1975: 56)’nun da belirttiği gibi, “tarım teknolojisinin imkân verdiği üretim miktarı ile yakın ilişkisi” vardır.

Artık Ürüne El Koyanlar: Sipahi (Devlet)-Senyör

Kabileden Feodalizme başlıklı kitabının sonuç bölümünde H. Berktaş (1989: 374): “Kanımca bütün bunlardan çıkan sonuç, köleci üretim tarzından farklı olarak feodalizmin çok evrensel bir aşama meydana getirdiği ve kabile toplumundan sonraki başlıca prekapitalist üretim tarzını oluşturduğu şeklinde özetlenebilir.” Ona göre Osmanlı devleti, kabileden feodalizme fetih yoluyla sıçrayışın bir örneğidir. H. Berktaş gibi, Osmanlı tarımında esas itibarıyla “feodal sistem”in geçerli olduğunu öne süren N.E. Keskin (2009: 35), bir toplumda üretim biçiminin “artığa el koyan kişilerin kim olduğu üzerinden değil, sömürü ilişkisinin niteliği üzerinden tanımlanacağı”na vurgu yaparak, “Feodalizmi tanımlayan artığa el konuş biçiminin kendisidir, tımar ile fiyef arasında bir fark yoktur” demektedir. Salt sömürünün varlığı üzerinden yapılacak bir çözümleme, tüm sömürü sistemlerini; köleci, feodal ve kapitalist sistemlerini ister istemez aynı kalıba sokar. Oysa her üç sistemde de, hem sömürünün niteliği hem de sömürü ilişkilerinin aktörleri değişikliğe uğramıştır. Kısaca, tımar fiyef değildir.

Bu bağlamda reaya ve serfin konumlarının farklı olduğu gibi, doğrudan üreticinin artı ürününe el koyan senyör ve sipahinin de farklı sosyo-ekonomik konumlarda bulduklarını belirtmeliyiz. Her şeyden önce bir devlet görevlisi olan ve bu konumuna uygun olarak çoğunlukla kentlerde oturan, üretim sürecine bizzat müdahalede bulunmayan sipahilere karşılık feodal beyler ya da feodal beylerce malikâne temlik edilen alt senyör kırsal alanda yaşayıp tarımsal üretim sürecinde doğrudan yer almakta, bu çerçevede teknolojik gelişmeleri izleyip üretimi yönlendirmektedirler. Üretimin yönü, üretim sisteminin niteliği açısından çok önemlidir. “Feodal bey ekonomik bir sürecin içinde, tımarlı bey ise devletsel ve fiskal bir sürecin içinde yeri olan kişilerdir.” (Berkes, 1970: 52). Berktaş (1989: 363) ise, senyör ve sipahinin bu konumlarıyla ilgili olarak, “Üretim faaliyetinin dışında değil içinde yer almanın veya üretim ajanı olmanın Ekonomik Politik açısından ne anlama geldiği pek belli değildir.” diyerek, üretim sürecinin içinde ya da dışında yer almanın, üretim ilişkileri açısından herhangi bir önemi olmadığını ileri sürmektedir.

Feodaliteyi öncelikle tanımlayan üretim güçleri, yani toprak sahibi ile doğrudan üretici köylüler arasında ekonomik ve sosyal yaşamın tüm alanlarında kurulmuş, açık ve kesin bağımlılık ilişkileridir. Avrupa’da kralların ekonomik ve siyasi güçlerinin sembolik düzeyde kalması, ya da G. Duby (1973: 184)’nin

anlatımı ile; “kraliyet otoritesinin paylaşılmış olması ...”, senyör ile doğrudan üretici arasındaki bağımlılık ilişkisine uygun ortam yaratmıştır. Oysa tımar sisteminde sipahi ile reaya arasında güçlü merkezi otorite aracılığı ile kurulmuş ikinci dereceden, daha çok ekonomik alanda bir bağımlılık ilişkisi söz konusudur. Bir hizmet karşılığı elde edilen tımar sahipliği, feodaliteden farklı olarak geleneklerden ziyade yazılı kurallara, örfi hukuku esas alan kanunnamelere dayalı olarak işlemektedir. Dolayısıyla sipahiler senyörlerin aksine, el konulan artığın nitelik ve miktarının belirlenmesinde de hiçbir biçimde söz sahibi olamamışlardır. Tarımsal artığın bölüşümünü kesin kurallara bağlayarak tımar sahibinin olası sermaye birikimini engelleyen kanunnameler, aynı zamanda bu yönetici tabakaya güçlü bir hukuki zırh oluşturmuştur.

Tımar sahibi sipahiler; bir takım idari görevler ve orduya asker yetiştirme karşılığında devlet hazinesinden maaş almak yerine, üretici sınıf tarafından yaratılan tarımsal artığın, devlet tarafından belirlenen bölümüne el koyarlar. “Her şeyin belli bir nizama oturtulduğu bir evrende, köylülüğün üstüne keyfi vergiler ya da angarya gibi fazladan yüklerin yıkılması, yalnız doğrudan üreticilerin bağımsızlığını tehdit etmekle kalmaz, aynı zamanda “nizam-ı âlemi” ihlal eder.” (Keyder, 1988: 2). Nizam-ı âlemin sürdürülmesi, nizam-ı âlemin başında bulunan devletin siyasi ve hukuki meşruiyetin varlık nedenidir. Osmanlı devleti bu meşruiyeti, yasama ve yargı yetkisini elinde tutarak sağlamıştır. “Dolayısıyla köylü artığına el koyan tımar sahipleri, tımar üzerinde yaşayan köylülerin şahsı ve toprağı üzerinde yargı hakkına sahip değildi.” (İslamoğlu, 1998: 61).

C. Cahen (B.-Grammont, 1994: 220)’in yazdığı gibi, “Eğer yönetici bir memur ise, yani yönetim yetkisi Hükümdar’ın emrine tabii bir kişi ise, görevinin karşılığını ne şekilde alırsa alsın, feodal bir nitelikten söz edemeyiz, ...”. Sipahilerin “memur” sıfatına Ö. L. Barkan da; “...son derece teşkilatlı ve merkeziyetçi bir devletin memuru sıfatıyla haiz buldukları muhakkaktır.” biçimindeki anlatımı ile vurgu yapmaktadır. Aslında bu iki alıntıda sipahi için yapılan “memur” nitelemesi, sipahinin bizzat devletin idari, hukuki ve mali örgütlenmesi içinde yer alması ve bu bağlamda devletin otomatik denetimine tabi olması ile ilgilidir. Gerçekte sipahi, tarımsal artığı (tarımsal vergileri) merkeze ileten aracı anlamında maaşlı bir “vergi memuru” değildir. Osmanlı devletinde vergi memurları, Gayri Müslimlerin ödediği “cizre”yi toplamakla yükümlüdürler (Özçelik, 1951: 381). Oysa sipahiler memurlar gibi tarımsal artığın tümünü merkeze aktarmaz, merkezin belirlediği miktarlarda tarımsal artıktan pay alırlar.

Tarımsal toprakların mülkiyetini elinde bulunduran ve tarımsal artığa kendi adına el koyan senyörlere karşılık sipahiler, çıplak mülkiyeti devlete ait toprakların, oranları ve nitelikleri devlet tarafından belirlenmiş vergilerini, üstlendikleri askeri, idari ve mali hizmetler karşılığında ve süresince toplayabilirler. Bu bağlamda sipahiler, kral, prens ya da bir üst senyör tarafından kendilerine toprak (fiyef-hassa çiftlik) temlik edilen alt senyörlerden farklıdır. Öncelikle toprak temlik eden senyörle alt senyör arasında bireysel bir bağımlılık söz konusu iken, toprağın vergi gelirleri devredilen sipahilerin devlete, yasalarla

tanımlanmış kurumsal bir yükümlülüğü bulunmaktadır. Alt senyörler toprakları üzerinde mali, idari, hukuki ve askeri yetkilerle donatılmış tam bir otorite sahibi iken, sipahiler ancak merkezi yönetimin koyduğu kuralları uygulamakla mükelleftirler. “Köyde sipahinin sorumlulukları, başlıca çift-hane sistemini korumaya yönelik kanunları uygulamak ve devamlı kontrol sağlamaktır” (İnalcık, 1990:10). “Tımar sahibi, kanunlara ve devletin koyduğu nizamaya aykırı harekette bulunursa arazisi alınır.” (Halaçoğlu, 1996: 99). Oysa devleti temsil eden kralın senyörü yerinden etme ya da azletme yetkisi yoktur.

Bizans tarihçisi A. Ducellier (1988: 162)’in, “Pronoyanın fiyefle bir ilişkisi yoktur.” ifadesini Osmanlı tarımına, “Tımar fiyeften çok farklıdır” biçiminde uyarlayabiliriz. Yıllık gelir miktarı devlet tarafından belirlenen ve denetlenen sipahi, senyörün aksine, çok sınırlı bir ekonomik birikim olanağına sahiptir. Sipahiye tarımsal artıktan ayrılan pay, sipahi ailesinin geçimini sağlayıp üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirebilecek miktarla sınırlı tutulmuştur. Onun için sipahi ile reaya arasında, feodal sistemde olduğu gibi, üretim araçlarına, yani toprağa sahip olma ya da artı ürünü paylaşma konusunda genel bir çatışmadan söz edilemez. Sistem üzerindeki sıkı devlet denetiminin, Osmanlı tarımında üretim güçleri arasında iç çelişkilerin derinleşmesini engellediği muhakkaktır. Denetimlerde eğer, sipahinin geliri beratında yazılı akçe miktarını aşmış ise “gelir fazlaları elinden alınmaktadır” (Barkan, 1975: 17). Oysa toprağın sahibi olan senyörle serf arasında gerek tarımsal artığın paylaşımı gerekse de toprağın paylaşımı konusunda çatışma dinamikleri hep diri kalmıştır. Sosyal çatışma ekonomik birikim ve değişimi tetiklerken, sıkı denetim ilişkileri dondurarak tarımda ekonomik ve sosyal ilerlemenin önüne set çekmiştir. Ancak sipahinin tapu resmi gibi doğrudan gelir kaynaklarını artırma çabalarının da hiç eksik olmadığını ve bu bağlamda H. İnalcık (1990: 11)’in, “Sipahiler tapulu toprakları köylü elinden almak için genel bir eğilim içindedirler” biçimindeki saptamasını anımsatmalıyız.

Feodalizmde, senyörler ya da aristokrasi, toprağın irsi mülkiyetine dayalı olarak, hem zaman hem de mekân bakımından kalıcı bir sosyal sınıf oluşturmaktadırlar. Buna karşılık, “aşiret reisi”, “bey”, “akıncı”, “derviş”, vb. dönemin en saygın sosyal tabakalarını temsil eden “asalet” sahibi kişiler kadar “köle ve devşirmelikten gelen alelade kimselerle” (Barkan, 1980: 843) ve “babadan-dededen sipahi oğlu olmayan” unsurlar yani reaya ile de beslenen sipahilik, devletin sıkı denetim ve “müsadere” de dâhil olmak üzere geniş müdahale yetkisinden kaynaklanan önemli bir belirsizlik unsurunu her zaman bünyesinde barındırmaktadır. En önemli mevki ve yetkilerin, Barkan (1975: 21)’in deyimi ile “kul ve devşirmelikten yetiştirilme, soysuz kapu-kullarının inhisarı”na bırakılmış olması da, tımar sisteminin kalıtsal değil işlevsel bir kurum olduğunun bir başka göstergesidir. Zaten tımar sisteminde sipahiye toprağın mülkiyeti değil, toprağın bir takım vergi gelirleri verilmektedir. Sınıflaşamayan, ancak merkezin gücü karşısında zaman içerisinde “kullaşan” sipahiler, N. Berkes (1970: 101, C.I)’in yazdığı gibi, “sömürenin uşakları veya evlatlıkları”, ya da S.

Divitçioğlu (1981: 64)'nın “biraz yakışksız” bulduğu A. Toynbee'nin nitelendirmesi ile devletin “çoban köpekleri” haline gelmişlerdir. Sipahilik kurumu ise, aynı süreç içerisinde yozlaşarak saray ve çevresine “dirlik dağıtım rantı” sağlayan bir “arपालीğa” dönüşüp saygınlığını büyük ölçüde kaybetmiştir.

Babadan oğula, irsîliğe yakın bir tımar devretme geleneğinin bulunması ve dirlik sahiplerine sağlanan ayrıcalıkların da kısmen güvence altına alınmış olması, F. Köprülü (1991: 182)'nün iddia ettiği gibi, Osmanlı'da “bir toprak aristokrasisi vücuda” getirebilmiş değildir. Dirlik sahibine atfedilen “sahib-i arz” ve sahib-i raiyet” sıfatlarının bazı araştırmacılar tarafından Osmanlı tarımında feodal sistemin bir kanıtı sayılması, Ö.L. Barkan ve M. Akdağ gibi tanınmış Osmanlı tarihçilerinin de belirttikleri gibi, “yanlış yazılmış” bu tür deyimlerin “yanlış algılanmasından” ibarettir. “Sahib-i arz, öşrü kendisine tahsis edilen toprakları, reayanın vazifesini yapmadığı zaman hükümdara vekâleten onun elinden alıp başka birisine verebildiği için bu isim verilmiştir.” (Uzunçarşılı, 1982: 505, C.I). Yani dirlik sahibinin vergisini topladığı topraklar üzerinde kesinlikle hukuki bir mülkiyet hakkı olmadığı gibi, toprakları işleme, yani tasarruf hakkı da yoktur. Dirlik sahibi tasarruf hakkını yalnızca kendisine, o da görevde kaldığı sürece bırakılmış “kılıç yeri” denilen sınırlı bir hassa çiftliğinde kullanabilmektedir. Söz konusu dirlikleri, Batı feodal sisteminde toprak sahipleri tarafından angaryaya dayalı olarak doğrudan işletilen hassa çiftlikler (demense) ile karıştırmamak gerekir. Sipahilerin reayayı kendi dirliklerinde yasalarda belirtilen süreler dışında çalıştırma yetkisi de yoktur. Aksi takdirde reaya sipahiye kadıya şikâyet edebilir. Kısaca, Osmanlı toplumunda kalıtsal bir toprak aristokrasisi mevcut değildir. “Toprak sahipliği” kavramı da, “toprak mülkiyeti” anlamında değil, “toprak idaresi” anlamında kullanılmalıdır. Osmanlı arazi kanunnamelerinde yer alan, “raiyyet olmayanlar toprak tasarruf edemez” (Akdağ, 1995: 297, C.II) türü yasaklar ile de, doğrudan üretici köylüler dışında tarım topraklarını ele geçirme potansiyeli bulunan ekonomik ve sosyal güç odaklarının önü kesilmeye çalışılmıştır.

Fransız tarihçi J-L. B-Grammont (1994: 217-218)'a göre, Balkanlar'da fetihlerin ilk aşamalarında ve 16. yüzyılın başlarında Osmanlı İmparatorluğu'na ilhak edilen Güney Doğu Anadolu bölgesinde, mevcut yerel yöneticiler ile Osmanlı Sultanı arasında, yanaşma-derebeyi (vassal-suzerain) temelinde bir çeşit “feodal bağ” oluşturulmuştur. Eyalet çerçevesinde yerel beylere temlik edilen mülkler (yurtluk-ocaklık) tımandan çok malikâne niteliğinde olup babadan oğula miras yoluyla geçmekte ve beyler-ağalar sipahilere göre çok daha geniş idari, askeri ve hatta hukuki yetkilere sahip olmakla birlikte, toprağın nihai hukuki mülkiyeti, beylerin atanma-görevden alınma yetkileri ve mevcut hukuki, idari, mali ve askeri sistem yönünden merkezi yönetime olan bağımlılık söz konusu alanlarda feodal oluşumun tamamlanamadığını göstermektedir. Zaten merkezi yönetim de bu türden oluşumları zaman içerisinde tasfiye yoluna gitmiştir. Osmanlı İmparatorluğu tarihine damgasını vuran ve ekonomik örgütlenmesinin temelini oluşturan tımar rejimi ve sipahi beylerinin, Ö.L. Barkan (1980: 870)'ın

dile getirdiği gibi, “ciddi bir mukavemet gösterme kudretini kendinde bulamadan ve büyük bir iz bırakmadan ortadan silinip gitmesi” işte bu sınıflaşamamanın önemli bir göstergesidir. N.E. Keskin (2009: 35)’in hesaba katmadığı “sınıflaşma” olgusu “tumar ile fiyef” arasındaki temel farkı oluşturmakta ve bu fark da üretim ilişkisinin niteliğini belirlemektedir.

Merkezi yönetimin çok sıkı denetimi ve müdahaleleri, “sipahi tumarının bir küçük senyörlük gibi siyasi, mali ve adli bakımdan harice karşı kapalı bir bütün teşkil etmekten çok uzak olduğunu göstermektedir” (Barkan, 1975: 17). Devlet egemenliğini “mülk” biçiminde (Timur, 1979: 220) algılayıp devlet müdahalesine sınırsız bir boyut kazandıran Osmanlı yönetim biçiminde bu tür bir oluşum, ancak merkezi iktidarın zayıflaması ya da yıkılması ile mümkün olabilecek bir durumdur. Nitekim Anadolu ve Balkanlar’da feodal oluşumu engelleyen Osmanlı toprak rejiminin, imparatorluğun içine düştüğü iktisadi ve mali sorunların etkisiyle “yeni bir feodalleşme haline sürüklenmekte olduğu” Ö. L. Barkan (1980: 851) tarafından da “müşahede edilmiştir”. T. Timur (1979: 278-279)’un, “merkezi devlet iç ve dış nedenlerle ne zaman zaafa düştüyse Anadolu’da güçlü Türk aileleri başkaldırmış ve bağımsızlık eğilimleri içine girmişlerdir” şeklindeki tespiti ise, aynı yöndeki eğilimin bir başka boyutunu ortaya koymaktadır. Bu bağlamda P. Wittek (1947: 60)’in 1402 Ankara Savaşı bozgunu sonrasında ortaya çıkan durum ile ilgili yaptığı tespit anlamlıdır: “Küçük Asya beylikleri canlandırıldı ve yeniden istiklâllerini kazandılar, geriye kalan Osmanlı toprakları da birkaç parçaya bölündü.” Ancak, feodalizme geçişin gerekli koşulları oluşmadığı, örneğin doğrudan üreticiler, toprak başta olmak üzere üretim araçlarından koparılıp serfleşmeye hazır hale getirilemedikleri için S. Amin (1973: 26)’in de belirttiği gibi, “bu feodalleşme kendini bir gerileme biçiminde gösteriyordu...”.

Sultanların şahsında somutlaşan mutlak devlet egemenliği ve güçlü merkezi denetim, feodalleşme sürecinin oldukça yüksek bir aşamasına ulaşmış olan Bizans ve Selçuklu toprakları üzerine temel atmış Osmanlı için var oluş nedeni olmuştur. Merkez-kaç güçleri denetim altında tutmak isteyen yönetim, fethettiği ülkelerdeki soyluların malikânelerine el koyarak “miri” araziye dönüştürmüş, Balkan soylularına Anadolu’da ve Türkmen beylerine Balkanlar’da, “tumar” sistemi çerçevesinde dirlik tevcih ederek kalıtsal feodal kökleri kurutmuş ve taşradaki feodal eğilimlere kaşı merkezi bir askeri gücü, “yeniçerileri” her zaman hazır tutmuştur. Yalnız toprak soyluları değil, has ve zeamet gibi büyük dirlik sahibi olan beylerin de uzun süre belirli bir yerde kalarak tasarruflarındaki toprağı sahiplenmeleri ve yerel bir güç oluşturmaları, sıkça başvurulan iskân sürgün politikaları ile önlenmiştir. Tumar tevcih defterleri, genelde küçük dirliklere sahip olan sipahilerin de 3-5 yıllık süreler sonunda bir tumardan diğerine aktarıldığını belgeleyen örneklerle doludur. Üstelik tumar tevcihinde, yani sipahilik kurumunda tam bir irsîlik de yoktur. “Tumar verasetle geçmez” (Divitçioğlu, 1981: 53). Tumar gibi nispeten küçük dirlikler, genelde babadan oğula intikal ederken, zeametlerin bir bölümü ile hasların tamamının

dirlik sahibinin ölümü halinde devlete geri dönmesi toprak soyluluğunun oluşumunu engelleyen bir başka önemli unsurdur. 15. yüzyılda, özellikle II. Mehmet (Fatih Sultan Mehmet) döneminde nüfuzlu ve soylu ailelere karşı girişilen tasfiye hareketi toplumda varlığını sürdürebilmiş özel mülklerde irsîleşme dinamiklerini önemli ölçüde köreltmıştır.

Osmanlı İmparatorluğunda sefer halinde “ordu-i hümayun” a katılmama, reyaya karşı “kötü muamele”, “tımara başında durmama” gibi önemli nedenler yanında, hiç bir gerekçe gösterilmeden de, “bilâ sebep” denilerek dirlikler kolayca müsadere edilebilmektedir (Beldiceanu, 1985: 67). Devşirme kökenli güçlü bir merkezi ordu ise, tımarlı sipahilerin merkez-kaç eğilimlerine karşı caydırıcı bir unsur olmuştur. Bizans ve Selçuklu’nun son dönemlerinde oluşan feodal eğilimlerin önünü tımar sistemi ile kesen Osmanlı yönetimi, güçlü bir merkezi denetim mekanizması ile de, ekonomik ya da politik her türlü birikim dinamiğini yok ederek tımara feodal sisteme dönüşümünü engellemiştir. Kısaca, Osmanlı “tımar”larının sosyo-ekonomik iklimi, Bizans “pronoya” ve Frank “beneficium”larındaki gibi yerel bir ekonomik gücün oluşumuna ve “soyluluk” statüsünün yeşermesine izin vermemiştir.

Anadolu Selçuklu Devleti’nde de benzer bir süreç yaşanmıştır. Ancak, F. Köprülü (1941) gibi tarihçilerin, beyliklerin özerklikleri gibi çok genel yaklaşımlardan hareketle, “Anadolu Selçuklu Devleti’nin eyaletlerindeki örgütlenmesi feodaldır” değerlendirmelerine katılmak pek olası değildir. Her şeyden önce, Selçuklu beyliklerinin kökeninde merkez-kaç güçlerin zaferinden önce, F. Köprülü (1941: 330-334)’nün de vurguladığı gibi, ülkeyi aile fertleri arasında paylaştırıp aile şemsiyesi altında yöneten Türkmen geleneği bulunmaktadır. C. Cahen (2000: 193-206)’in de belirttiği gibi, “feodalizme” yalnızca merkez ve yerel güç odakları açısından bakıldığından konuya ilişkin tanımlamalar da eksik kalmaktadır. Aslında Anadolu Selçuklularında uygulanan iktâ sistemi, tımar sistemi gibi miri topraklardan yapılan temlikler ya da mülkiyeti kişilere ait toprakların vergi gelirlerinin devredilmesi biçiminde olabilmektedir. Her iki tür iktâ sisteminde de, toprak üzerinde çalışan üretici köylüler devletin idari ve hukuki denetimi altındadırlar. İktâ sahibinin, C. Cahen (2000: 137)’in yazdığı gibi, “Kendisine tahsis edilen bölge halkından alınan vergide veya köylülerin statüsünde herhangi bir değişiklik yapma hakkı yoktur.” İktâ sözcüğünün “fiyef” diye çevrilip “Türk feodalizminden” söz edilmesine karşı çıkan Cahen (2000: 136), iktâların XII. yüzyıldan itibaren miras yoluyla devredilme hakkı kazanmasıyla “yarı feodal” bir niteliğe kavuştuklarını belirtmektedir.

Gerçekten de, Selçuklu Devleti’nin son zamanlarına doğru, özellikle Moğol istilasını izleyen dönemlerde merkezi otoritenin güçsüzleşmesine koşut olarak beyler, büyük iktâ sahibi yüksek rütbeli komutan, yönetici ve yerel soylular merkezden uzaklaşmaya başlamışlardır. Bu süreç içerisinde iktâlar irsîleşip, eyaletler ekonomik açıdan olduğu kadar askeri ve yönetsel açılardan da bağımsızlaşip egemen birer sosyoekonomik birime dönüşebilmişlerdir. Ancak,

toprağın tasarruf hakkını ellerinde bulunduran doğrudan üreticiler bireysel düzeyde vesayet altına alınıp serfleştirilemedikleri ve Anadolu’da, Bizans dönemi dâhil her koşulda varlığını sürdürebilmiş yaygın bir parasal ekonomi ile bağlantılı olarak işleyen kent ekonomileri kendi içlerine kapatılmadıkları için, Selçuklu eyaletlerinin feodalleşme süreci tamamlanamamıştır. Bu bağlamda, Selçuklu tarımının son dönemleri için, en fazla “yarı feodal” bir oluşumdan söz edilebiliriz.

Tarımsal artığın niteliği, artığa el koyma ve değerlendirme biçimi, feodal sistem ile tımar sistemi arasındaki farklılığın bir başka göstergesidir. Feodal sistemde, artık, doğrudan üreticinin kendisinin ve ailesinin yeniden üretiminin üzerinde ve ötesinde kalan ve cebri yollarla el konulan iktisadi büyüklüğü ifade eder. Artığın el konulma biçimi emek-rant (angarya), ürün rant (aynı rant) ve para rant (nakdi rant) biçiminde olabilir. Söz konusu artığa senyör tarafından feodal malikâne içerisinde el konulmakta ve senyörler, merkezi otorite karşında, derecesi dönemden döneme ve bölgeden bölgeye değişmekle birlikte, genellikle bağımsız bir yerel aristokrasi oluşturmaktadır. Buna karşılık tımarlı sipahiler, devletin sipahi ve tımarı üzerindeki sıkı denetim ve müdahaleleri, sipahilerin tımarlar arasındaki hareketliliği ve tımarların sık sık el değiştirmesi nedeniyle, feodal senyörlerden farklı olarak toprağa bağlı yerel bir aristokrasi haline gelememişlerdir. Bu olgu, sipahinin köylü artığı üzerindeki hak taleplerini de sınırlamış, reayadan aynı ve nakdi olarak devlet adına vergi toplayan, asker yetiştiren ve devletin sıkı denetimine tabi olan devlet görevlisi olarak kalmasını sağlamıştır.

Feodal sistem ancak çok büyük ve yüzyıllar süren sosyal mücadeleler sonucunda tarihe karışırken, tımar sisteminin 19. yüzyılın başında “ciddi bir direnç göstermeden sessiz sedasız” yok olup gitmesi, temel üretim aracı olan toprağın mülkiyetinin tımar sahiplerinde olup olmaması ile çok yakından ilgili bir durumdur. 17. yüzyıldan sonra sipahilerin yerini almaya başlayan mültezimler; yönetici, eşraf ve âyanlar ekonomik ve siyasi açıdan sipahilerden çok daha güçlü bir konumda olsalar da ve 19. yüzyılın başında (1808) merkezi yönetimle imzalanan “Sened-i ittifak” (Keskin, 2009: 149) gibi bir mutabakat belgesinin tarafı konumuna yükselmiş olsalar da, merkezi devlet otoritesini aşabilecek, ekonomik birikimle berkitilmiş” birer siyasi güç odağı haline gelememişlerdir. Söz konusu “Sened” bir taraftan merkezkaç güçlerin merkez tarafından tanınması, bir başka anlatımla Sultan’ın mutlak gücünün sınırlanması anlamına gelse de, diğer taraftan söz konusu merkezkaç güçlerin merkezin üstün gücüne tabi oldukları anlamına gelmektedir. Nitekim, O. Oyan (2016: 249)’ın yazdığı gibi; “Sened’in çok önemli bir anlamı da, uzun dönemlerdir merkezi denetimin dışında güç ve otonomi kazanan merkezkaç güçlerin, artık merkezi iktidarın hak ve hukukunu ve otoritesini kabullenmeye mecbur duruma gelmeleridir.”

Ancak tımar sisteminin bozulmasından güç alan ve artan ticaret olanaklarından yararlanmak isteyen mültezimler de boş durmamışlardır.

İslamoğlu (1998: 80)'nun belirttiği gibi, "... köylülerden daha çok vergi almak ya da devlete vermeleri gereken vergilerden daha azını iletmek gibi yollarla artığın daha büyük bir kısmına el koymaya başladılar." Bu durum mültezimlerin mali ve hatta Rumeli gibi bölgelerde askeri gücünü arttırmış olmakla birlikte, onlara devletin siyasi ve hukuki otoritesinin dışına taşan ve sorumlu oldukları topraklar üzerinde geri alınamaz ve sürekli bir mülkiyet hakkı sağlayan bir feodal yapılanma oluşturamamıştır. Kısaca mültezimlerden oluşan "âyan" grubunun miri topraklar üzerinde, reayanın zayıf ekonomik durumunu ve merkezi otoritenin güç kaybını istismar ederek giriştiği "özel" mülk edinme çabaları da, toprakta kalıcı bir özel mülk statüsünün oluşumu ve toprak aristokrasisi gibi sosyal bir sınıfın doğuşu ile sonuçlanmamıştır. Nitekim, Ç. Keyder (1998: 10)'in yazdığı gibi, "Devlet otoritesini yeniden kurmak için harekete geçtiğinde ise, âyan çabuk teslim oldu."

Dış ticaretin sağladığı ekonomik olanaklarla Batı Anadolu'da 19. yüzyılda serpilen "çiftlikler" de, hiçbir zaman devletin "müsadere" tehdidinden kurtulup kalıtsal hale gelmiş özel bir mülkiyete evrilememişlerdir. Dönemin elçilik raporları da söz konusu çiftlikleri; "Avrupa ticaretine katılmak için ihraç ürünlerinde uzmanlaşan büyük feodal "malikâneler" olarak göstermez." (İnalcık, 1998: 34-35). Tımar sistemi üzerine oturtulmuş ekonomik, sosyal ve siyasi nizam-ı âlemin korunması, tımar sisteminin toprak, reaya ve sipahi gibi temel faktörlerinin devlet denetiminde kalmasına sıkı sıkıya bağlı bulunuyordu. Bunun için "Devlet, reayanın toprağını ve emeğini, bu toprakları özel mülkiyete dönüştürmeye, köylüleri de bu topraklarda işçi, ortakçı ya da serf konumuna düşürmeye kalkışabilecek üçüncü şahıslara karşı özenle koruyordu." (İnalcık, 1998: 18). Fakat yine 19. yüzyılda artan mali kaygılarla miri arazilerin mukataa edilmesi (kiralınması), İnalcık (1998: 32)'in belirttiği gibi, "Tanzimat dönemi boyunca bu toprakları ağaların mülkiyeti haline getirme süreci olarak işledi." Ancak 1850'lerde, Vidin bölgesinde, "Köylüleri neredeyse köle haline getirdiği" hükümet layihalarında belirtilen ağa çiftlikleri, eski çift-hane sistemine dönülerek lağvedilmeye çalışılmıştır. Nihayet 1858 Arazi Kanunnamesi çerçevesinde kişilere tapularıyla birlikte geniş toprak parçaları verilmiştir. Ancak, "Bu uygulama, üzerinde yerleşim olmayan topraklarla sınırlı olup, aşiret reislerinin aracılığı ile gönüllülük temelinde iskânı teşvik amacı güdüyordu. Dağıtılan topraklar, ihlal edilemez mülkiyet haklarının verildiğinin göstergesi değil, toprağın kesintisiz olarak işlenmesi koşuluna bağlı tasarruf haklarının ifadesiydi." (Arıcan, 1998: 134). Kısaca Osmanlı tarımında tımar isteminin bozulması ile başlayan, 19. yüzyılda ticari tarımın özendirilmesi ve devletin artan mali gereksiniminin zorlaması ile yaygınlaşan feodalleşme-kapitalistleşme ya da M. Akdağ (1995: 297, C.II)'in ifadesi ile, "Derebeylik düzenliğine doğru sonradan sürüklenme ..." eğilimleri, koşullu toprak mülkiyetinden ihlal edilmez özel mülkiyete geçiş ile sonuçlanamamıştır.

“Feodal” Değil, Fakat...

D. Avcıoğlu (2013: 31) *Türklerin Tarihi* araştırma dizisinin son kitabı olan *Osmanlı'nın Düzeni*'nde yukardaki başlığın ilk bölümünü çok yalın bir biçimde açıklamaktadır: “Sipahi üzerinde sıkı denetim ve müdahale vardır. Sipahi tımarı bir küçük senyörlük gibi siyasi, maddi ve adli bakımdan dışarıya kapalı bir bütün teşkil etmekten uzaktır. Sipahi tımarlar sık sık el değiştirebilir. Bu nedenle tımar sipahi sınıfı, mahalli bir soy ve toprak asaleti haline giremez.”

Osmanlı tarımında hâkim üretim tarzı olan tımar sistemi, çıplak mülkiyeti devlete (sultana) ait olan temel üretim faktörü toprağın, devletin mali, idari ve askeri yöneticisi olan sipahinin idaresinde, tasarruf hakkının belirli bir vergi karşılığında devredildiği, doğrudan üretici reaya tarafından, devletin talebi doğrultusunda işlenmesi temeline dayanmaktadır. Reaya tarafından yaratılan artık değere, yani tarımsal artığa, devlet adına sipahi tarafından el konulmaktadır. Yukarıda üretim faktörleri hakkında yaptığımız karşılaştırmalı çözümleme, tımar sisteminin feodal olmamakla birlikte, bir takım feodal unsurlar içerdiği yönünde sonuçlara ulaşmıştır. Bu bağlamda, tımarı “pre-feodal” bir sistem olarak adlandırabiliriz. Ya da M. A. Kılıçbay (1985:428)'ın söylemiyle “Osmanlı üretim tarzında genel yönelimin feodaliteye doğru olduğunu” belirtebiliriz. Feodal sistemin M. Dobb ve P-M. Sweezy (1977: 16, C.II) tarafından yapılan, “Toprağa ve üretim araç-gereçlerine bağlı küçük üreticilerin artı ürününe emek-rant, ürün-rant ya da para-rant gibi değişik biçimlerde feodal sınıf tarafından el konulması” şeklindeki tanımına uygun olarak, emek-rantın pek bir ağırlık oluşturmadığı tımar sistemini, klasik dönem sonrası kiracı köylü feodal sistemine benzetebiliriz.

Ö. L. Barkan'ın “Osmanlı toplumunun feodal olmadığı” tezine karşı yaptığı eleştiri çerçevesinde, “serf ve reaya”nın “tam tamına aynı olmasa bile, aralarında büyük benzerlikler olduğunu” belirten H. Berktaş (1989: 235)'a göre, Osmanlı tarımı “feodal”dır. Berktaş (1989: 344-345)'ın R. Hilton'dan alıntı yapıp aktardığı tanıma göre; “Feodal üretim tarzının özünü, toprak sahipleri ile bağımlı köylüler arasında, köylülerin geçimliği üzerindeki artığın toprak sahibine doğrudan emek veya ürün-rant olarak aktarıldığı ... serflik ... ilişkisi” meydana getirir. Bizim burada ileri sürdüğümüz, Osmanlı tarımının yukarıdaki Batı Avrupa feodalizmi tanımına uygun düşmediği düşüncesi, bizzat söz konusu tanımda yer alan üretim güçlerinin Osmanlı tımarında ve Avrupa feodalizminde, benzer ancak aynı olmadıklarıdır. Hem toprak sahipleri olan “senyör” ve “sipahi+devlet” hem de doğrudan üreticiler olan “serf” ve “reaya” arsında ciddi nitelik farkları bulunmaktadır. Bir defa sipahiye değil, yalnızca toprağa bağlı olan reaya karşılık serf, toprakla birlikte bireysel olarak da senyöre bağlıdır. En azından artık değer aktarımda feodal sistem için asli bir unsur olan emek-rantın, yani “angarya”nın tımar sisteminde, sipahi dirliklerinde yılda 3-4 gün çalışma ya da ambar inşa etmeye yardımda bulunma gibi tali düzeyde kalması iki sistemi aynılaştırmaya izin vermez. Senyörün doğrudan üretim yaptığı geniş hassa çiftlik arazilerinde, D. Avcıoğlu (2013)'nun yazdığı gibi, “.. kalabalık bir işçi zümresine ihtiyaç var (dır).” Oysa sipahinin dirliği bir çift öküzün işleyeceği genişlikte bir

toprak parçası ile sınırlıdır ve üretim için ek bir emek gücüne ihtiyaç yoktur. Fakat Berktaş, "... Osmanlı toplumunda angaryanın önemsiz boyutlarda olması, Osmanlı toplumunun "feodal olmadığı"na kanıt teşkil edemez." diyerek, bize göre yanlış sistem çözümlenmesinde ısrar etmektedir. Berktaş (1989: 349)'a göre, "Serfin şahsında aslen bir "köle" değil de bir küçük üretici kimliği tespit edildiği anda Osmanlı reayasını Batı Avrupa'daki bu karşılıklarından ayrı tutmak alabildiğine zorlaşır." Serf elbette köle değildir. Ancak senyöre bireysel olarak bağımlı olan serfin "küçük üretici kimliği" onu, bir başka "küçük üretici" olan reaya ile aynı sosyal statüye dâhil etmeye yetmez.

Eğer bir özet yapmak gerekirse, Osmanlı tarımında klasik feodal sisteme ve akabinde de kapitalist sisteme geçemeyişin temel nedenlerden birini, tımar sisteminin kendi kabuğunu kırarak ve mevcut sistemi daha ileri bir aşamaya taşıyacak sosyal gerilimi üretememesine, bir başka anlatımla, iç çelişkilerini geliştirememesine bağlayabiliriz. "Lord ile köylü arasındaki mücadele, köylünün ürettiği artık üzerinde süren mücadele, hem kısa hem de uzun vadede feodal dinamiğin asıl temelini oluşturmuştur." (Mooers, 1997: 43). Feodal sistem içerisinde gerçekleşen köylü-senyör çatışmasının tımarla yaşanmamasını, bir yandan merkezi otoritenin ekonomik, askeri, politik ve idari gücü elinde bulundurmasında, diğer yandan da iç çelişkiyi derinleştirecek el konulan artı ürünün merkezi yönetimin sıkı denetimi ile genellikle "makul" düzeylerin üzerine çıkmasına izin verilmemesinde aramak gerekir. Miri toprak rejimi büyük özel mülklerin oluşumunu ve tarımda meta üretiminin özendirilmesini engelleyerek, en son çözümlenmede serfleşme ile sonuçlanacak bir sınıfsal eşitsizliği ve bu eşitsizlik üzerinden sağlanan ekonomik birikimi ve teknik ilerlemeyi hiç şüphesiz sekteye uğratmıştır. Feodal sistemde senyöre ait hassa çiftlik, yani "reserve" toprağına karşılık gelen sipahiye ait "kılıç yeri"nin sürekli olarak doğrudan üretici çalıştıracak boyutlarda olmaması, üreticinin olası bir serfleşme sürecini ve ardından üretilen artık üzerinden köylü-sipahi çatışmasını engellemiştir. Sonuçta, toprak üzerinde mutlak egemenliği temsil eden doğrudan emek ranta dayalı bir angarya ilişkisi, yılda üç günlük zorunlu çalışma süresi ve basit düzeydeki bazı yükümlülükler hariç gerçekleşmemiştir (Beldiceanu, 1985: 56). Bu durum kırsal yapının çözülüp kapitalist kalkışın gereksinim duyacağı özgür işgücünün açığa çıkıp tarım dışına akmasını da, yani "ilkel birikimi" de engellemiştir. Daha çok Asya toplumlarına benzeyen bu "durağanlık", ancak savaşlar, politik ve ekonomik bunalımlar, reformlar ve devrimler gibi iç ve dış dinamiklerin ortak baskısı ile aşılabılır, daha ileri bir sosyoekonomik sistem olan kapitalizme adım atılabilir.

Miri toprak rejimi, devletçe atanan yöneticilik (sipahi) ve toprağına yarı bağımlı doğrudan üreticilik (reaya) saç ayağı üzerine kurulmuş olan tımar sistemini feodal sistem çerçevesinde değerlendirecek olursak, en fazla "merkezi feodal" bir sistemden söz edebiliriz. M. Akdağ (1995: 87, C.II)'ın çok sade anlatımı bu durumu özetlemektedir; "Türkiye tarihinde devlet, şu halî ile, tek başına bütün ülkenin toprak ağası niteliği kazanmış, bu durumda özel kişilerin

toprak ağalığına yer kalmadığından dolayı, tarımcı halkı kendi çıkarına çalıştıran derebeyi tutumlu zümrenin doğmasına ve gelişmesine imkan kalmamıştı.” Arazi kanunlarında yer alan , “raiyet olmayanlar toprak tasarruf edemez” biçimindeki kural da tımar sistemi dışında bir arazi edinmeye, yani özel mülkiyete zaten baştan set çekmiştir. Reayanın miri toprak üzerinde, kendisine tahsis edilen toprağı işlediği ve üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirdiği sürece, kalıtsal nitelikte bir tasarruf hakkına sahip olması ise toprak yoğunlaşmasını engellemiştir. Toprak üzerinde yoğunlaşma gerçekleşmeksizin ekonomik, siyasi ve idari açıdan tam bağımsız üretim birimlerinin egemen olduğu feodal bir yapı oluşmamakta ve feodal anlamda bir ilerleme sağlanamamaktadır (Amin, 1973: 26). R. Brenner (1986-Mooers, 1997: 54)’in ileri sürdüğü; “Mülkiyet ilişkileri, her toplumun ekonomik gelişme örüntüsünü çok büyük bir oranda tayin edecektir, ...” hipotezi, Osmanlı’nın “ilkel birikim sürecine ve ardından kapitalizme” geçemeyişinin nedenini büyük ölçüde açıklamaktadır.

“İngiltere’de kapitalizmin doğuşu, feodalizmin 14. yüzyıldaki büyük kriziyle birlikte derinleşen iç çelişkilerinin ve bu çelişkilerin ürünü olan sınıf mücadelesinin ürünüdür.” (Kaymak, 2010: 89). Feodalizmin çöküşü kapitalizmin sunduğu pazar olanakları ile hız kazanmıştır. “Durumlarını bastırmaya çalışan lordlara karşı köylülüğün enerjisini ve gücünü berkiten şey, pazar için üretimin bu ilk ortaya çıkışı oldu.” (Hilton, 1973: 166). Feodal sistemin çöküşü ile İngiltere gibi Avrupa ülkelerinde yaşanan köylülerin topraklarından koparılıp proleterleşme, Marx (1976: C.I)’ın deyimiyle, “İlkel birikim süreci”, tımar sisteminin çöküş aşamasında yaşanmamıştır. Aslında bu süreci başlatan, feodal sistemin ürettiği ve senyörlerce el konulan tarımsal artığın yarattığı sermaye birikiminin tarım içinde ve dışında kullanılmaya başlamasıdır. Yine Marx’ın ifadesi ile, tarım içinde teknolojik ilerleme üretim güçlerini mevcut üretim ilişkileriyle çatışmaya sokarken, tarım dışında gelişen kentler ve ticaretin tarımsal ürünlere olan talebi arttırarak tarım kesiminde geçimlik üretim birimlerini tasfiye edip meta üretimine yeni alanlar kazandırmıştır. Kapitalist sistemin oluşum aşamasını sergileyen bu sürecin tımarla yaygınlaşmaması, tımarın ilkel birikime uygun olmayan üretim ilişkilerinden ve ticaret-sanayi gibi tarım dışı ekonomik faaliyetlerin zayıflığından kaynaklanmıştır. Tımar sisteminde değişime konu olabilecek tarımsal artığın, genelde ürün-rant olarak, yani aynı vergilerle aktarılması ve bunun da büyük ölçüde sarayın-ordunun doğrudan tüketimine yönelmesi, hiç şüphesiz yerel kentlerin ticari gelişim dinamiklerini törpülemiştir.

Aslında Osmanlı tarımında tamamen kendi içine kapalı bir köy ekonomisinden söz edemeyiz. Kısmen de olsa para-rantın (nakdî vergilerin) varlığı ve dirlik sahiplerinin genellikle tarım dışında kent-kasabalarda yerleşik olmaları, köy ağırlıkta olmakla birlikte, köy ve kent ekonomilerinin bir arada olduklarını ortaya koymaktadır. Fakat nakdî vergiler ve sınırlı zorunlu gereksinimler için piyasaya aktarılan tarımsal artık dışında yaygın bir tarımsal meta üretiminden söz etmek olanaklı değildir. Tarım kesiminde mevcut teknolojik durağanlık üretim yöntemlerindeki durağanlığı destekleyerek her tür

ekonomik ve sosyal dönüşümün önünü tıkamıştır. Özetle, tarımsal artığın pazara yönelen bölümü, bu kısa açıklamadan da anlaşılacağı üzere, çok büyük ölçüde geçimlik bir ekonominin sınırları içerisinde cereyan etmiştir.

“Sentezci Yaklaşım”

Araştırmamızın bu aşamasında, tımar sistemine indirgediğimiz Osmanlı tarımsal üretim biçiminin neden “tımar” düzeyini aşip feodal sisteme ulaşamadığı sorusunu, “sentezci” bir yaklaşımla da gündeme getirip yeniden tartışabiliriz. Tartışmayı “Roma-Cermen sentezinden doğan feodal sistem, Bizans-Türk sentezinden neden doğmamıştır?” şeklinde bir soruyla başlatabiliriz. Bu türden bir soru, her şeyden önce feodalizmin oldukça tartışmalı olan kökenleri sorununa belirli bir ön kabulü yaklaşıldığı anlamına gelmektedir. Batı feodalizminin kökeninde Roma kurumlarının evriminin mi, Cermen savaşçılarının örgütlenme biçiminin geçirdiği dönüşümün mü, yoksa bu iki yapının sentezinin mi olduğu sorusu, henüz tam olarak yanıtlanabilmiş bir soru değildir. Ancak, Osmanlı tarımının sosyo-ekonomik yapısını çözümlenmeye katkı sağlayabileceği düşüncesi ile bu türden bir soruyu gündeme getirmeden sentezi, “Roma-Cermen sentezi” ön kabulü ile kısaca yanıtlamaya çalışacağız. Soruya sağlıklı bir yanıt bulmak için ise, öncelikli olarak “sentez”e konu olan aktörlerin ve “sentez”in gerçekleştiği koşulların karşılaştırılmasını yapacağız.

Sosyo-ekonomik yapı açısından; fetheden Cermenler ile Osmanlılar’ın, fethedilen Roma ile Bizans’ın, genel sosyo-ekonomik yapı açısından birbirlerine benzedikleri muhakkaktır. Ancak, Osmanlıların Cermenlere göre göçebe nitelikleri daha belirgin ve daha kalabalık, Bizans tarımının da Roma’ya göre feodal gelişmeye daha az yatkın bir yapıda olduğunu söyleyebiliriz. Roma tarımında köleci üretim ve “lâtifundia”lar gibi büyük özel işletme geleneği, kiracı köylülerin (kolonların) serfleşmesini ve toprağın belirli ellerde birikmesini kolaylaştırmıştır. Cermen istilası, iyice şekillenmiş söz konusu feodal eğilimi tersine çevirmemiş, istila sonrası kurulan krallıklar ise, “soyluluk”, “ayrıcılık” ve “himaye” gibi oluşum halindeki feodal statü ve kurumları muhafaza etmişlerdir. Merkezkaç güçleri, merkezi otorite aleyhine sürekli olarak geliştiren, başka bir deyişle “devlet içinde devletçikler” yaratan bu yapı, zamanla feodal sistemin doğuşu ile sonuçlanmıştır. Batı Akdeniz ticaretinin gerilemesi ve daha sonra da, VIII. yüzyılda Arap istilasının başlaması Batı Avrupa’yı kendi içine kapatarak feodalleşme sürecini hızlandırmıştır.

Kent ekonomisi ve ticaretin gerilemesi toprağa bağlı faaliyetlere dayalı kırsal yaşamı ve kendi-kendine yeterli olma kaygısını ön plana çıkararak, IX. yüzyıl Batı Avrupa’sında kendi içine kapalı sosyo-ekonomik birimlerin oluşmasına katkı sağlamıştır. Oysa Bizans toprakları, coğrafi konumunun sağladığı kolaylığın da yardımıyla hem deniz hem de kara ticaretine hep açık olmuş ve yaygın bir parasal ekonominin hâkim olduğu kent yaşamını, merkezi gücün en zayıf olduğu dönemlerde bile hep canlı tutabilmiştir. Ticaret ve kent ekonomisi, Bizans tarımının kendi içine kapanmasını engelleyen önemli

unsurlardan biri olmuştur. Öte yandan, bünyesinde yaygın bir “köleci tarım” barındırmış olan Batı Roma serfleşmeye hazır bir kitleyi elinin altında bulundururken, Bizans’da, özellikle de Anadolu topraklarında “özgür küçük köylülük” her zaman ayakta kamayı başarabilmiştir.

Bizans topraklarını fetheden Osmanlıların yerel müttefiki, Cermenlerin aksine, feodal gelişmeye öncülük eden toprak soyluları değil, sosyo-ekonomik durumlarında görece iyileştirme sağladıkları doğrudan üreticiler olmuştur. “Kolon”laşmış, hatta serfleşme sürecine girmiş köylüleri “reaya” statüsüne yükselten Osmanlı, angarya, himaye ve toprakta özel mülkiyeti kaldırarak feodal oluşumun dinamiklerini köreltmıştır. XI. yüzyıldan itibaren Bizans’ta feodal sisteme geçildiğini ileri süren tarihçi A. Bibicou (1966: 71-72), aynı araştırma içerisinde, yüzeysel bir biçimde de olsa, “fetih sonrası tarımda özel mülkiyetin ortadan kaldırılması ve daha az gelişmiş bir ekonomik ve sosyal sistemin hâkim kılınması sonucu, Osmanlı’nın Asya Tipi Üretim Biçimi’ne dâhil edilebileceği”ni yazmaktadır. Eğer, Osmanlılar fethettikleri toprakların mevcut sistemini olduğu gibi kabul etmiş olsalardı, büyük bir olasılıkla feodal oluşum içerisinde yeni bir sosyal kimliğe bürünerek varlıklarını sürdüreceklerdi. XI. yüzyıldan beri Anadolu’ya yerleşmiş Müslüman Selçuklular, Türkmen göç dalgaları ve “devşirme” sisteminden sağlanan insan varlığı ile beslenen kalabalık bir nüfus kitlesini bünyesinde barındıran Osmanlıların Bizans’ın sosyo-ekonomik kalıbı içerisinde feodalleşmesi, Batı Roma nüfusunun ancak % 5’ini oluşturabilen (Balard, 1973: 24) ve VI. yüzyıldan itibaren Hristiyanlaşarak Roma toplumu ile bütünleşmeye başlayan Kuzey’in aryan ya da pagan topluluklarına göre, hiç şüphesiz çok daha uzun bir zamana gereksinim duyacaktı. Güçlü merkezi ordu, Anadolu’ya yığılan Türkmenler ve göç geleneğinin verdiği hareket yeteneği feodal oluşumu geriye çevirmiştir. Miri toprak rejimine dayanarak ülke düzeyinde gerçekleştirdikleri idari, mali, hukuki ve askeri merkezi örgütlenme-denetim ile de feodal eğilimlerin yeniden filizlenmesine izin vermemişlerdir. Ancak, merkezi güç kaybını kollayan feodal bir potansiyel (gizilgüç) her zaman var olmuştur. Nitekim söz konusu potansiyel, 1402 Ankara bozgununu izleyen uzunca bir dönem içerisinde şehzadeler arasında yaşanan üç ayrı taht kavgasının üçünde de bu eğilim su yüzüne çıkmış ve şehzadelerin birini destekleyerek iktidarı ele geçirmek için mücadele etmiştir.

Osmanlı Tarımında “Asya Tipi Üretim Tarzı” Sorunsalı

Osmanlı tarımında sosyoekonomik sistem tartışmalarının bir başka boyutu ise, “Asya Tipi Üretim Biçimi” ile ilgilidir. En başta, *Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı Toplumunu* başlıklı kitabın yazarı S. Divitçioğlu (1966) olmak üzere N. Berkes (1970), S. Yerasimos (1976), T. Timur (1979) ve M. Sencer (1986) gibi çok sayıda iktisat tarihçisi, 1960’lı yıllardan itibaren Osmanlı tarımında “Asya Tipi Üretim Biçimi”ne yakın bir üretim tarzı olduğu konusunda değişik düşünceler ileri sürmüşlerdir. Bu düşüncelerin birçoğu, derinliğine bir çözümlemeye dayanmayan, Osmanlı sisteminin “merkezi despotik” niteliğine vurgu yaparak sosyo-ekonomik ilişkilerde Asya Tipi Üretim Tarzının ağır bastığını öne süren,

sınırlı düşüncelerden ibarettir. Üretim biçimi ve sistemler tarihi konularında temel başvuru kaynakları olan *Kapital* (Marx, 1976) ve *Ekonomi Politikin Eleştirisine Katkı* (Marx, 1972)'de da “Asya Tipi Üretim Biçimi” üzerine bilgiler ve çözümlenmeler oldukça sınırlıdır.

Kuramsal Çerçeve

Ekonomi Politikin Eleştirisine Katkı'nın önsözünde K. Marx (1972: 5), “Genel hatlarıyla Asya, antik, feodal ve modern burjuva üretim biçimleri, sosyo-ekonomik oluşumun ilerleyen evreleri olarak nitelendirilebilir. Burjuva üretim ilişkileri, sosyal üretim çelişkilerinin en son şeklidir... Bu sosyal oluşum ile insan toplumunun tarih öncesi evresi böylece tamamlanmış olmaktadır.” *Kapital*'in özetinde “Asya üretim tarzı”, ilkel toplulukların artı ürününe el koymaya dayalı bir sistem üzerine kurulu Doğu'nun despotik devleti yoluyla zımnen tanımlanmıştır. Marx-Engels yazışmalarında ise, “toprak mülkiyetinin yokluğu bütün Doğu'nun anahtarındır.” denilmiştir. “İlkel komünal toplum, köleci toplum, feodalizm, kapitalizm ve sosyalizm” biçiminde sıralanan geleneksel Marksist evrim kuramında yer almayan Asya tipi üretim biçimi, Marx sonrası Marksistlerce de yeterince incelenmemiştir. Gerçi Asya tipi üretim biçimi üzerine tartışmalar 1930'lu yılların başında Sovyetler Birliği'nde (1930 Tiflis ve 1931 Leningrad Konferansları), 1940'lı yılların sonuna doğru Çin Halk Cumhuriyeti'nde ve 1960'lı yıllarda Fransa gibi Batı Avrupa ülkelerinde gündeme gelmiş (CERM, 1974), ancak ilgili ülkelerin gerek güncel politik kaygıları gerekse de ideolojik kutuplaşmalar konunun sağlıklı bir çözümlenmeye tabi tutulmasına engel olmuştur.

Bazı tarihçiler tarafından köleci toplumun bir çeşidi (La Pensée, 1965), örneğin, “köleliğin ilk aşaması” (Melekechvili, 1966:260) olarak tanımlanan Asya üretim tarzının, Tiflis Konferansı sonuç bildirgesinde ise, “feodalizmin özel bir durumunu” yansıttığı ileri sürülmüştür (Chesneaux, 1965: 42). Oysa, Fransız tarihçi M. Godelier (1974: 49), “Asya tipi üretim tarzı kavramının ne Antik köleci üretim biçimi ne de Feodal üretim biçimi ile karşılaştırılmayacak ölçüde özgün, evrensel orijinal bir üretim biçimine işaret ettiğini” belirtmektedir. F. Engels, *Anti-Duhring* (1877)'de “Doğu despotluğu” olarak adlandırdığı Asya üretim tarzının çökmesi ile köle emeğini devreye sokarak üretimlerini arttıran halkların ilerleme kaydettiğini (1963: 213) yazmıştır. Fakat daha sonra yayınladığı *Ailenin Kökeni* (1884) isimli kitabında Engels, Asya tipi üretim tarzı üzerinde bir daha durmamıştır. Bu kısa girişten sonra, genel hatlarıyla “Asya üretim tarzı”nı, toprağın mülkiyetinin devlete, tasarruf hakkının ise doğrudan üretici köy topluluklarına ait olduğu ve tamamıyla öz tüketime yönelik olarak yapılan üretimden artı ürüne, devlet tarafından doğrudan el konulduğu bir üretim biçimi olarak tanımlayabiliriz.

“Asya Tipi Üretim Biçimi”nde tarım ile el zanaatları gibi tarım dışı faaliyetler iç içe geçmiş bir biçimde yürütülür. Böylece, her bir köy topluluğu kendi-kendine yeter ya da S. Divitçioğlu (1981: 32)'nin da vurguladığı gibi,

“kendini-destekler” bir yapı kazanır. K. Marx (1976:721, C.3), Asya’da görülebilen bu kendi yağıyla kavrulmuş üretim birimlerini, pazardan ve dış olaylardan etkilenmeyen bir ürün-rantın varlığına bağlamaktadır; “...dayanıklı sosyal yapının temelinde bulunan ürün-rant, tarımı mutlak bir biçimde el zanaatları ile birleştirmekte, çiftçi ailesine kendi yağıyla kavrulmuş olanağı sunmakta,... sözün kısası, doğal ekonominin özelliklerini taşımaktadır”. Köy biriminin kendi yağıyla kavrulmuş niteliği, Marx (1976: 47-48, C.II) tarafından, “Asya toplumlarının durağanlığının anahtarı” olarak tanımlanmıştır. Topluma kamu hizmetlerini sunan devlet, tarımsal artışa genel olarak aynı vergiler (ürün-rant) yoluyla el koymaktadır. Bunun yanında köylüler, yol, bent, baraj ve kanal gibi büyük altyapı çalışmalarında angaryaya tabi tutulabilmekte, yani artışa aynı zamanda emek-rant yoluyla da el konulabilmektedir. Dıvıçioğlu (1981: 26) da, K. Marx’ın tanımlamaları doğrultusunda bu sürecin sonucunu; “Köy ekonomileri ile devlet arasındaki bu ilişki, Asya toplumlarının dayanıklılık ve devamlılık şartlarını hazırlar.” biçiminde ifade etmiştir. N. Berkes (1970: 32-33) ise, Asya üretim tarzı savını bir genelleme yaparak sunmuştur: “Kapitalizm öncesi ekonomilerde feodal model ile merkezîyetçi model arasında süregelen bir çatışma vardır. Ekonomilerinde bu çatışmalar bulunan devletlerin çoğunun tarihi (En tipik olanı Bizans devleti) adeta bir uçtan öteki uca gidip gelen saat rakkasını hatırlatır. ... Osmanlı sisteminde rakkasın genel eğilimi Asya modeline doğrudur.”

Farklılıklar Daha Baskın

Bu kısa açıklamadan anlaşılacağı üzere, Asya ile Osmanlı üretim biçimleri arasında; bir takım benzerliklere karşın ciddi farklılıklar vardır. Üretim biçimlerini belirleyen toprak mülkiyeti, doğrudan üreticilerin statüsü, devlet-üretici ilişkileri, üretimin amacı ve artı ürüne el koyma biçimi gibi temel birtakım sosyoekonomik unsurlar birbirlerine yakın nitelikleri farklılıklarla birlikte taşımaktadır. Genel bir kural olarak, toprağın mülkiyeti her iki sistemde de devlete aittir. K. Marx-F. Engels yazışmalarında, Doğu ülkelerinden bahisle; “Buralarda yapay sulama tarımın ilk şartıdır ve (bu iş) ya köyün, ya vilayetin, ya da merkezi hükümetin görevidir.” Toprak mülkiyeti konusunda S. Dıvıçioğlu (1981: 18) da benzer bir düşünce sunmuştur: “Öyle gözükmektedir ki, bu ülkelerde iklim ve toprak şartları, asli ve tek üretim aracı olan topraktan ürün alınabilmesi için, geniş sulama tesislerini gerektirmektedir. Bundan dolayı toprağın mülkiyeti özel ellerde olamaz.” Her iki açıklamadan da anlaşılacağı gibi, toprakta devletin varlığı ya da özel mülkiyetin yokluğu, Doğu ülkelerinde doğal koşulların bir gereği iken, söz konusu iklim koşulları altında bulunmayan Osmanlı’da gerekçe tamamıyla siyasiydir.

Üstelik her iki sistemin (Asya-Osmanlı) toprak mülkiyeti biçimlerinin nitelikleri arasında göz ardı edilemeyecek ölçüde farklılıklar da mevcuttur. Tarım arazilerini aile işletmesi ölçeğinde (çift-hane) değerlendiren Osmanlı devleti toprağın gerçek (hukuki) sahibi iken, köy topluluklarının toprak üzerinde tam ve ortak bir denetim sahibi oldukları Asya’da ise, devletin ismen bir sahipliği söz konusudur. Toprağın ortak kullanımında olduğu Asya köy topluluklarına karşın, H.

İnalcık (1990:9)'ın anlatımı ile, "Osmanlı köyü, hiçbir zaman toprağın ortak (communal) tasarrufuna bağlı köy tipini teşkil etmemiştir". Yani temel üretim aracı olan toprak köylünün bireysel tasarrufundadır. Toprak üzerindeki bireysel tasarruf hakkı ve bu hakkın kalıtsal niteliği köylünün, O. Oyan (2016: 78)'ın vurguladığı gibi, "kendi bünyesinde özel mülkiyetin tohumlarını taşıdığı" bir göstergesiydi. Ormanlar, meralar, harman yerleri, akarsu bentleri ve sulama kanalları gibi, inşası kadar bireysel kullanımı, yani bölünmesi de çok güç olan birtakım üretim araçlarının köylünün ortak kullanımında bulunması Osmanlı köylüsüne komünal bir nitelik kazandırmaz. Kaldı ki bu türden tarımsal alt yapı birimlerinin ortak kullanımı, küçük aile işletmeciliğinin yaygın olduğu, prekapitalist bir sistem olan Avrupa "köylü tarımında" da sıkça rastlanan bir durum olmuştur.

Üstelik Osmanlı tarımında, "malikâne-divani" ya da "çiftlikler" örneğinde olduğu gibi, birey ya da vakıf düzeyinde mülk araziler her zaman var olmuştur. Kökleri Osmanlı öncesi döneme uzanan toprakta özel mülkiyet geleneği, hiç bir zaman belirleyici toprak mülkiyet biçimi olmasa da, Osmanlı döneminde de çeşitli statülerde her zaman varlığını sürdürmüştür. Cumhuriyet Türkiye'sinde Miri toprak rejiminin kaldırılarak çiftçilere işledikleri toprağın hukuki mülkiyetinin sunulma sürecinin, ciddi bir yapısal engele takılmadan sorunsuz gerçekleştirilmiş olması da, özel mülkiyet geleneği yanında bireysel tasarruf uygulamasının da etkisi olmuştur.

Osmanlı öncesi dönemden kalan topraklarda özel mülkiyet geleneği, Osmanlı toprak sisteminin bir parçası olarak türeyen asker-sivil yüksek bürokrat, vakıf, bey, ayan, mültezim, vs. gibi sosyoekonomik güç odaklarıncı hep zinde tutulmaya çalışılmıştır. 19. yüzyılda ayanların, ekonomik olarak zorda kalan köylülerin topraklarına çeşitli biçimlerde el koymaları bu eğilimin güçlü bir göstergesidir. Özel mülkiyet dinamiğini besleyen çok önemli bir kaynak ise, Doğu Akdeniz bölgesinde, Osmanlı öncesi ve sonrasında hep varlığını sürdüren kent-pazar ekonomisi olmuştur. Ancak Osmanlı tarımında feodal eğilimler, N. Berkes (1970: 32)'in sözünü ettiği "kapitalizm öncesi ekonomilerde feodal model merkezîyetçi model arasında çatışma"da olduğu gibi, devletin sahip olduğu saat rakkasını yerinden oynatmaya hiçbir zaman gücü yetmemiştir. Bu haliyle Osmanlı tarımında Asya modeline bir benzerlikten söz edilebilir. Ancak bu sefer de sarkaç yapılarındaki farklılıklar iki modelin örtüşmesine izin vermemektedir.

İki üretim sistemi arasında, doğrudan üretici köylülerin üretim ilişkileri açısından da önemli bir farklılık göze çarpmaktadır. Asya Üretim Tarzında, daha çok köy toplulukları düzeyinde gerçekleştiği için müşterek bir niteliği bulunan toprak tasarrufu, üretim faaliyetleri ve vergi sorumluluğu gibi olgular, Osmanlı tarımında bireysel düzeyde, yani reaya ile sınırlı kalmaktadır. "Köylü için (göçebeler hariç) işlediği toprak parçasını tasarruf hakkı, herhangi bir köysel komünöter mülkiyete aidiyet üzerinden kurulmuyordu; bu hak tamamen bireyseldi (bazen de ailevi)." (Oyan, 2016: 78). "Vergi-rantın ödeme biçiminin üretim ilişkisi ve üretim tarzı açısından temel bir farklılık" ifade etmediğini

düşünen H. Berktaş (1989: 354-356), “... rant toplayıcı aristokrasinin veya devletin (in) altında yer alan köylülüğün, içsel kolektivizmi fazla bozulmamış köy cemaatlerinde yaşıyor olmasına bakarak, bu tür toplumları feodalizmden ayrı ve farklı bir “Asya üretim tarzı” kategorisine sokmak doğru olabilir mi?” şeklinde bir sorgulamadan sonra, “... köy cemaatlerinin kolektif vergi sorumluluğunun Osmanlı toplumu için geçerli olmadığını önemle kaydetmeliyiz” demektedir. Berktaş kitabının aynı bölümünde, Bizans döneminin bir takım köy cemaatlerinin kolektif vergi mükellefiyetinden hareketle, “Bizans’ta öyleydi, herhalde Osmanlı’da da öyle olmasını beklemek gerekir ...” (Timur, 1979) diyerek Osmanlı tarımında Asya Üretim Tarzını gerekçelendirmeye çalışan T. Timur’u haklı olarak sert bir şekilde eleştirmektedir. Kısaca, Osmanlı tarımında doğrudan üretici reayanın şahsına ait olan toplumsal düzeydeki hak ve sorumluluklar, Asya’da ayrı bir sosyoekonomik birim olarak daha çok “köy” topluluğuna aittir. Sömürü aracı olan vergi (ürün-rant) ve angarya (emek-rant) birey düzeyinde değil de köy topluluğu düzeyinde gerçekleştiği içindir ki, Marx Asya tipi üretim biçiminde “genel köleliğin varlığına” vurgu yapmıştır. Burada, feodal sistemde de köylü ile senyör arasındaki vergi ve angarya ilişkilerinin bireysel düzeyde cereyan ettiğini anımsamakta yarar vardır. Demek ki tımar ve feodal sistem, sosyal açıdan Asya tipi üretim tarzına göre bir adım önde bulunmaktadır.

Tarım ile tarım dışı faaliyetlerin konumu, iki sistem arasında bir başka farklılık noktasını oluşturmaktadır. Kent ekonomisinin gelişemediği Asya Tipi Üretim Biçiminde, F. Engels’in “kendi başlarına birer dünya kurmuş köyler” (Divitçioğlu, 1981: 32) tanımlamasına uygun olarak, tarım ve el zanaatları gibi tarım dışı faaliyetler iç içe girmiş bulunmaktadır. Devlet tarafından aynı olarak el konulan tarımsal artığın doğrudan merkeze aktarılması ve sınırlı ticari faaliyetlerin genelde devlet düzeyinde gerçekleştirilmesi meta üretimi ve yerel kent ekonomilerinin gelişme dinamiklerini yok etmiştir. S. Sivitçioğlu (1981: 23) bu durumu şu şekilde özetlemektedir; “Ekonomide üretilen ürünün büyük bir kısmı ailenin tüketimine ayrılır. Geriye kalan artık-ürün toprağın biricik mülk sahibi olan devlete geçer. Bundan dolayı ekonomide meta üretimi gelişmemiştir.”

Osmanlı devletinde de tarımsal artığın bir bölümüne devlet ve devletin temsilcisi sipahi tarafından el konulmaktadır. Ancak bu artığın bir bölümü, meta üretiminin ve değişim ekonomisinin varlığının bir kanıtı olarak nakdi olarak tahsil edilmektedir. Üstelik üretimlerini köy toplulukları düzeyinde değil bireysel düzeyde gerçekleştiren Osmanlı çiftçileri, gereksinim duydukları zanaat ürünlerini ya da tarım ürünlerini, meta üretimleri sayesinde genellikle, küçük yerel kent merkezlerinden sağlamaktaydılar. Canlı bir değişim ekonomisinin hiç bir zaman eksik olmadığı Bizans, Selçuklu ve Osmanlı topraklarında köy ile kent arasında doğrudan ve bireysel düzeyde bir ticari ilişki mevcuttur. Köy-kent ve tarım-zanaat-ticaret ayrışımının sonucu olarak da, oldukça yaygın bir meta üretimi, ticaret ve parasal ekonomi su yüzüne çıkmıştır. S. Divitçioğlu (1981: 75) da, “Kuruluş devirlerinden beri Osmanlı ekonomisi parayı yaygın olarak kullanan

bir ekonomidir.” demektedir. Divitçioğlu (1981: 79) bu düşüncesini; “Mamafih, Osmanlı ekonomisinde şehirler ve şehirlere yakın köyler incelendiği vakit, meta üretiminin yaygın olduğu söylenebilir.” cümlesi ile perçinlemiştir.

Parasal ekonominin yanında, özellikle köy düzeyinde bir takas ekonomisinin de varlığını sürdürdüğüne hiç şüphe yoktur. Tüm vergilerini aynı olarak ödeyen (ürün-rant) Asyalı köylüye karşılık reaya, vergilerinin bir bölümünü nakdi olarak ödeyip (para-rant), üretiminin bir bölümünü de yerel kent pazarlarına yönlendirmektedir. Bu haliyle de tımar sistemi Asya tipi üretim tarzını aşip daha çok, ticaretin, az ya da çok, hiçbir dönem eksik olmadığı feodal sisteme yaklaşmaktadır. Bu bakımdan Ö. L. Barkan (1975: 26) haklı olarak, “Osmanlı ekonomisi, paranın bulunmadığı bir Asya Üretim Tarzı olarak telakki edilemez” demiştir. Parasal ekonomiye karşın Osmanlı tarımında da üretim faaliyetleri geçim ekonomisi çemberinin dışına ancak sınırlı bir biçimde taşabilmiştir. Mevcut değişim ekonomisi ve meta üretim düzeyi üretim ilişkilerini zorlayıp sosyoekonomik sisteminin geleneksel dokusunda ciddi bir çözümlere başlatamamıştır.

Toprağın mülkiyetini elinde bulunduran devletin ekonomik yaşamdaki önemi konusunda da iki sistem arasında farklılıklar bulunmaktadır. Aslında iki sistem de devlet köylünün tarımsal artığına el koymaktadır. Ancak artığa el koymanın meşruiyeti Asya’da “kamu işleri” yapılarak, Osmanlı’da ise, idari, hukuki ve askeri işlevler yerine getirilerek sağlanmaktadır. Baraj, bent ve kanal gibi büyük sulama, taşkınlardan korunma ve akaçlama sistemlerine bağlı olarak üretim yapabilen Hindistan, Çin, Rusya ve Java gibi Asya ülkeleri ve Mezopotamya, Nil deltasına göre Osmanlı tarımı, coğrafi koşulları gereği hiç şüphesiz bu tür toplumsal faaliyetleri düzenleyecek bir “devlet” aygıtına daha az gereksinim duymaktadır. Divitçioğlu (1969: 52) da, “Osmanlı ülkesinin coğrafi yapısı, aşırı kuraklık ve sel felaketlerinin üst üste yaşanmasına yol açmadığı için, suyun akışını düzenleyen büyük yatırımların yapılmasını zorunlu kılmamıştır.” diyerek Osmanlı’da devletin büyük bayındırlık yatırımlarındaki bu eksikliğini açıklamaya çalışmaktadır. Oysa Anadolu’nun kurak iklimi sulama kanallarına ve su taşkınları da akarsu bentlerine her zaman gereksinim duymuştur. Kaldı ki, Asya Tipi Üretim Tarzı’nda devlet yalnızca tarımla ilgili yatırımları değil, Marx’ın (Divitçioğlu, 1981: 19) da vurguladığı gibi, “kamu işleri” de yapar. Osmanlı döneminde yol ve köprü gibi büyük ulaşım yatırımlarında da devletin mevcudiyetine pek fazla rastlanmamaktadır. Osmanlı’da bu eksikliğin, Divitçioğlu (1981: 90)’na göre bazen büyük imar yatırımları yapan “kamu iş ve hizmetlerini gören vakıflar” tarafından giderildiği anlaşılmaktadır. Diğer yandan, söz konusu ülkelerde, ortak bayındırlık işlerinde köylülerin çalışma zorunluluğu (angarya), Osmanlı toplumunda yol yapımı-bakımı gibi işler için seyrek olarak başvurulan bir yöntemdir. Dolayısıyla, Asya üretim biçiminin belirgin özelliklerinden biri olan “genel” ya da “kolektif” kölelik Osmanlı tarımında ne biçim ne de öz olarak mevcut değildir. Kısaca, üretim sistemini oluşturan temel

unsurların benzerliğine karşın, Osmanlı ve Asya üretim biçimleri arasında, gerçekten de çok belirgin ve öze ilişkin farklar vardır.

Sonuç

Feodal Sistem, Asya Tipi Üretim Tarzı ve Tımar Sistemi, her üç sistem de kapitalizm öncesi üretim biçimlerini barındırmakta ve her üç sistemde de, ister serf olsun, ister köy topluluğu, ister reaya doğrudan üretici köylünün “artığına”, kendisinin iradesi dışında toprak sahipleri tarafından el konulmaktadır. Ancak eğer doğrudan bir genellemeden kaçınırsak, her üç sistemde yer alan üretim birimlerinin, yani doğrudan üreticiler ve toprak sahiplerinin üretim araçları sahipliğine ve bu düzlemde kendi aralarında bağitlanan ilişkilerin farklılığına dayalı olarak her üç sistemin birbirlerinden farklılaştığını görürüz. Tımar sisteminin feodal ve Asya üretim tarzlarıyla olan benzer özelliklerine karşın her iki üretim biçimiyle bire bir örtüşmemesi durumu, birden fazla üretim biçiminin iç içe geçmiş vaziyette faaliyette bulunabileceğinin kuramsal kabulü çerçevesinde değerlendirilebilir. Kaldı ki her üretim tarzı dinamik bir sürece sahiptir ve bu bağlamda her birinin içerisinde, bir önceki üretim tarzının kalıntıları ile bir sonraki üretim tarzının tohumları-filizleri barınır. Osmanlı’yı Batı Avrupa’dan ve Asya’dan ayıran üretim ilişkilerine değin söz konusu farklılıklar, Osmanlı sisteminin üzerinde yaşam bulduğu Anadolu’nun coğrafi konumunun, doğal koşullarının, tarihi gelişiminin, siyasi ve sosyal yapılanmasının, Osmanlı Devleti’nin kurucu unsurlarının sahip olduğu sosyoekonomik yapının ve nihayet uluslararası ekonomik ve kültürel ilişkilerinin farklılığından ileri gelmektedir. “Asya Tipi Üretim Tarzı” tartışmalarını Türkiye’nin gündemine taşıyan S. Divitçioğlu da kitabının son bölümünde, iki model “arasında bazı hallerde yakınsaklık, bazı hallerde ise ıraksaklık vardır” diye yazarak Osmanlı tımar sisteminin Asya Tipi Üretim Tarzı’na tam olarak uymadığını açık bir biçimde belirtmiştir. Ancak, Divitçioğlu’nun nihai çözümlemesinde Osmanlı üretim biçimi için yaptığı, “Avrupa feodalizminden çok muhakkak ki, Asya üretim tarzına yaklaşmaktadır” (1981: 135-136) şeklindeki değerlendirmesine ise katılmıyoruz. Zira Osmanlı modelinin feodal sisteme olan uzaklığı, Asya üretim modeline olan uzaklığından daha büyük değildir, bilakis çok daha küçüktür. Osmanlı devleti ve tarımının, siyasi, mali ve askeri yapı, uluslararası ilişkiler, ticaret, toprak mülkiyeti, doğrudan üretici köylülerin konumu ve üretim ilişkileri gibi mevcut üretim dinamiklerinin, en son çözümlemede; Asya Tipi Üretim Tarzından ziyade feodalite ve feodalite sonrası, prekapitalist üretim tarzına doğru bir evrilme eğilimi içerisinde olduğu söylenebilir. Denilebilir ki; “*Köleler* olmasaydı Anadolu’da Likya ve Karia yolları yapılamaz, *köy toplulukları* olmasaydı Asya’da su kanalları ve bentler inşa edilemez, *serfler* olmasaydı Batı Avrupa’da sanayinin bacası tütemez ve *reaya* olmasaydı Osmanlı üç kıta üzerinde cihan imparatorluğu kuramazdı.” Kısaca, “ne odur, ne de budur”; “*tımar tımar*dır.”

Kaynakça

- Akdağ, M. (1995). *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi*, Cilt: I-II. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Amin, S. (1973). *Le développement inégal, Les Éditions de Minuit*. Paris.
- Avcıoğlu, D. (2013). *Osmanlı'nın Düzeni; Türklerin Tarihi: 6. Kitap*, İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınları.
- Badouin, R. (1971). *Economie Rurale*. Paris: A. Colin.
- Baran, P. A. (1973). *The Political Economy of Growth*. Pelican Book.
- Barkan, Ö. L. (1980). *Türkiye'de Toprak Meselesi, Toplu Eserler I*. İstanbul: Gözlem Yayınları.
- Barkan, Ö. L. (1975). "Feodal Düzen ve Osmanlı Tımarı". *Türkiye İktisat Tarihi Semineri*. (Ed. O. Okyar). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Barkan, Ö. L. (1943). *XV ve XVI. Asırlarda Osmanlı İmparatorluğunda Zirai Ekonominin Hukuki ve Mali Esasları, Cilt I: Kanunlar*. İstanbul: İ.Ü. Edebiyat Fak. Yayınları.
- Barkan, Ö. L. (1937). "Osmanlı İmparatorluğu'nda Çiftçi Sınıfların Hukuki Statüsü", (Dizi makaleler), *Ülkü Mecmuası*.
- Beldiceanu, N. (1985). *Osmanlı Devletinde Tımar*. (Çev. M. A. Kılıçbay). Ankara: Teori Yayınları.
- Berkes, N. (1970). *Türkiye İktisat Tarihi*, Cilt I-II. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Berktaş, H. (1986). *Kabileden Feodalizme*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Bethelheim, C. (1964). *Planification et Croissance Accélérée*, Paris: Maspero.
- Brenner, R. (1986). *The Social Basis of Economic Development*. Cambridge University Press.
- Cahen, C. (2000). *Osmanlılardan Önce Anadolu*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Childe, G. (1993). *Tarihte Neler Oldu?* İstanbul: Alan Yayıncılık; (1964), *What Heppened in History*. London: Pelican-Penguin.
- Deshayes, J. (1969). *Les civilisations de l'Orient ancien*. Arthaud.
- Divitçioğlu, S. (1981). *Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı Toplumunu*. İstanbul: Sermet Matbaası.
- Divitçioğlu, S. (1969). "Modèle économique de la société ottomane". *La Pensée*, 144.
- Dobb, M. ve P-M. Sweezy (1977). *Du féodalisme au capitalisme: problèmes de la transition*, C. 2. Paris: Maspero.
- Ducellier, A., M. Kaplan ve B. Martin (1990). *Le Moyen-Age en Orient; Byzance et L'Islam*. Hachette.
- Ducellier, A. (1988). *Les Byzantin*. (Ed. du Seuil). Paris.

- Engels, F. (1992). *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*. Ankara: Sol Yayınları.
- Gibbons, H. A. (1928). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Kuruluşu*. (Çev. R. Hulusi). İstanbul: Devlet Matbaası.
- Bacque-Grammont, J. L. (1994). “L'Étude Des Cimètieres Ottomans Methodes et Perspectives”, İstanbul.
- Halaçoğlu, Y. (1996). *XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilâtı ve Sosyal Yapı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını.
- Haldon, J. (1991). “The Ottoman State Question of State Autonomy; Comparative Perspectives”. *Journal of Peasant Studies*, XVIII(3-4).
- Hilton, R. (1973). *Bond Men Madee Free: Medieval Peasant Movements and the English Rising of 1381*. London: Methuen.
- Hitzel, F. (2002). *L'Empire Ottoman; XV-XVIII. Siècle*. Paris: Belles Lettres.
- İnalcık, H. (1998). “Çiftliklerin Doğuşu: Devlet, Toprak Sahipleri ve Kiracılar”. *Osmanlı'da Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım*. (Ed. Ç. Keyder ve F. Tabak). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- İnalcık, H. (1990). “Köy, köylü ve imparatorluk”. *V. Milletlerarası Türkiye Sosyal ve İktisat Tarihi Kongresi*. Marmara Üniversitesi, TAUM. Ankara: TTK Yayını.
- İnalcık, H. (1973). *The Ottoman Empire, The Classical Age 1300-1600*. London: Phoenix.
- İslamoğlu-İnan, H. (1991). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Köylü*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Jorgenson, D. (1969). “The Role of Agriculture in Economic Development: Classical versus Neoclassical Models of Growth”. *Subsistence Agriculture and Economic Development*, (Ed. Jr. C. R. Wharton), Chicago, 320-348; (1961). “The Development of a Dual Economy”, *Economic Journal*, 71(282), 309-334.
- Kaymak, M. (2010). “Tarımda Kapitalist Dönüşümün Klasik Modeli: İlkel Birikimden Tarımsal Kapitalizme İngiliz Tarımı”. *Toplum ve Hekim*, 25(2), 85-102.
- Keskin, N. E. (2009). *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*. Ankara: Tan Kitabevi.
- Keyder, Ç. ve F. Tabak (Ed.) (1998). *Osmanlı'da Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Kılıçbay, M. A. (1985). *Feodalite ve Klasik Dönem Osmanlı Üretim Tarzı*. Ankara: Teori Yayınları.
- Kitapçı, İ. (2019). “Sabri Ülgener ve İktisat Sosyolojisi: İktisat Ahlakı ve Zihniyeti Perspektifinden Bir Değerlendirme”. *Efil Journal*, 2(7), 110-143.
- Köprülü, M. F. (1991). *Osmanlı İmparatorluğunun Kuruluşu*, 4. Basım. Ankara: T.T.K. Yayını.
- Köprülü, M. F. (1941). “Orta Zaman Türk-İslam Feodalizmi”, *Belleten*, 5(19), 319-334.

- Kuznets, S. (1971). *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*. Harvard University Press.
- Lindner, R. P. (2000). *Göçebeler ve Osmanlılar*. (Çev. M. Günay). Ankara: İmge Kitabevi.
- Mantran, R. (1989). *Histoire de l'Empire Ottoman*. Paris: Fayard.
- Marx, K. (1976). *Le Capital*, C. I, II, III. Paris: Edition Sociales.
- Marx, K. (1972). *Contribution à la critique de l'économie politique*. Paris: Edition Sociales.
- Mazoyer, M. ve L. Roudart (2002). *Histoire des agriculteurs du monde*. Paris: Ed. Du Seuil.
- Mooers, C. (1997), *Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu*. (Çev. B. S. Şener). Ankara: Dost Kitabevi.
- Nalbantoğlu, H. Ü. (1975). "Osmanlı Toplumunda Tarım Teknolojisi, Artı-Ürün ve Kent Ekonomisi", *Türkiye İktisat Tarihi Semineri*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Oyan, O. (2016). *Feodalizmden Kapitalizme, Osmanlı'dan Türkiye'ye*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Özçelik, S. (1951). *Avrupa Feodalitesinin Mahiyeti, Menşei, Avrupa'nın Siyasi ve Medeni İnkıfında Rolü ve Türklerin Tımar Teşkilatı ile Mukayesesi*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Pamuk, O. (2017). *İstanbul*. 16. Baskı. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Quataert, D. (2008). *Anadolu'da Osmanlı Reformu ve Tarım*. Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Rosier, B. (1971). *Economie agricole en France et dans le monde*. Paris: I.E.P.
- Smith, A. (1976). *Recherches sur la Nature et les Causes de la Richesse des Nations*. Paris: Guallimard.
- Şahinöz, A. (2011). *Neolitikten Günümüze Tarım Ekonomi ve Politikaları*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Şahinöz, A. ve Ö. Teoman, (2002). "Osmanlı Tarımında Bir Sistem Tartışması: "Tımar". *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 4(3), 67-78.
- Timur, T. (1979). *Osmanlı Toplumsal Düzeni*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tuncer, H. (1997). *Padişahlar Kanunnamesi*. Ankara: T.C. Ziraat Bankası Kültür Yayınları.
- Tuncer, H. (1965). *Osmanlı İmparatorluğunda Toprak Kanunları*. Ankara: Tarım Bakanlığı Yayını.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1982). *Osmanlı Tarihi*, C. I. Ankara: TTK Yayını.
- Witteck, P. (1947). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Doğuşu*. (Çev. F. Arık). İstanbul: Şirket-i Mürettebiye Basımevi.

Popülizmin Siyasal Sisteme Etkileri

Yalçın AKDOĞAN *

Öz: 20. Yüzyılın başlarında adından söz ettiren ama kapsamlı bir ideoloji veya siyasi akım olarak görülmeyen popülizm 21. Yüzyılın başlarında Latin Amerika ve Avrupa'da iktidar veya iktidar ortağı olan, merkez siyaseti etkileyen, ana akım partilerin arasında kendisine yer açan hareketlerle önemli bir olgu haline gelmiştir. Liberal demokrasinin alternatifi, rakibi veya dönüştürücüsü olarak siyasi yelpazede konum kazanan popülist demokrasi kavramı siyasete, siyasi kültüre, siyasi rejime ve sisteme ne tür etkiler yapmaktadır? Çalışmamızda popülizmin, popülist hareketlerin ve popülist liderlerin literatürde sahip olduğu ortak özellikler üzerinden siyasal sistemlere ne tür etkilerde bulunduğu ele alınmaktadır. Bu çerçevede popülizmin etkilerini otoriter eğilimlerin artması; mutlak egemenlik ve çoğunlukçu anlayışın güç kazanması; temsili demokrasiye karşıtlık ve mutlak halk iradesi/egemenliği; halk inşası, ari, saf, homojen halk tasavvurunun gelişimi; ideolojik yelpazeye oturma ve merkez siyaseti dönüştürme; liberal demokrasiye olumlu etki, dışlananları sisteme ekleme; kaba, tabloid ve hamasi bir üslup gelişmesi başlıkları altında değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Popülizm, siyasal sistem, liberal demokrasi

The Effects of Populism On The Political System

Abstract: Populism, which made a name for itself at the beginning of the 20th century but was not seen as a comprehensive ideology or political movement, became an important phenomenon in Latin America and Europe at the beginning of the 21st century, with movements that became rulers or partners in power, influenced central politics, and made room for themselves among mainstream parties. . What kind of effects does the concept of populist democracy, which has gained a position in the political spectrum as an alternative, rival or transformer of liberal democracy, have on politics, political culture, political regime and system? In our study, we discuss the effects of populism, populist movements and populist leaders on political systems through the common features they

* Prof. Dr., İstanbul Aydın Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, yalcinakdogan@aydin.edu.tr, ORCID: 0009-0001-8363-6201

have in the literature. In this context, the effects of populism are the increase in authoritarian tendencies; absolute sovereignty and majoritarian mentality gaining strength; opposition to representative democracy and absolute popular will/sovereignty; the construction of the people, the development of the imagination of the pure, homogeneous people; sitting on the ideological spectrum and transforming central politics; positive impact on liberal democracy, integrating the excluded into the system; It is evaluated under the titles of a vulgar, tabloid and a hamasi stylistic development.

Keywords: Populism, political system, liberal democracy

Giriş

Bir siyasal sistem içinde oluşan, toplumsallaşarak genel kabul gören, adet/teamül oluşturan değer ve sembol ve davranış biçimleri *siyasi kültürü* şekillendirirken, yönetimin kim tarafından ve nasıl hayata geçireceği *siyasi rejimi*, yönetim organizasyonunu tasnif eden hükümet biçimleri ise *siyasal sistemi* ortaya koymaktadır.

Karar alma sürecinde siyasal yapılar arasında karşılıklı etkileşimle ve hatta bağımlılıkla sağlanan bütün olarak adlandırılan *siyasal sistem* (Kalaycıoğlu, 2018: 16) yönetim biçimi, yönetim rejimi, hükümet biçimi gibi yapısal, işlevsel, teorik önceliklerle çerçevelenmektedir. İdeolojiler, dünya görüşleri, hayat felsefeleri, din ve mezhepler bu süreçlere etki etmektedir. Siyasal kültür, sistemlerin meşru hale getirilmesinde, yönetimlerin varlıklarını ve sürekliliklerini sağlamakta önemli bir rol oynarken, (Şahnagil, 2021: 526) hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı veya birliği, çoğunlukçuluk veya çoğulculuk üzerinde etki etmektedir.

Siyasi rejim veya sistemler başkanlık, yarı başkanlık, parlamenter sistem, demokratik, otoriter veya totaliter rejim gibi farklı şekillerde olabilmektedir. Otoriter rejimler büyük çoğunluğunun kitlesel halk desteğine dayandığı savını güçlendirmek için kitlesel seferberlik oluşturacak yapılar olan siyasal partiler, dernek ve kuruluşları öne çıkaran (Kalaycıoğlu, 2018: 23), ancak çoğulculuğu ve özgürlüğü yadsıyan rejimler iken; totaliter rejimler bir resmi ideoloji veya lider kültü etrafında toplumun tamamen denetim ve kontrol altına alındığı, baskı, zorlama ve tahakkümün yönetim biçimi haline dönüştüğü rejimlerdir.

Sosyalizm, liberalizm, muhafazakârlık gibi ideolojiler veya din, milliyetçilik, cinsiyetçilik gibi olgular siyasal sistemler üzerinde şekillendirici, etkileyici roller oynamışlardır. Popülizm 20. Yüzyılın son döneminde siyaset üzerinde iktidar veya muhalefet olarak ciddi etki yapmaya başlamıştır.

Popülizmin ilk ortaya çıkışı ise Rusya'da 1864'te köylü eksenli Narodnik Hareketine (Yetkin, 2010: 107) ve Amerika'da 19. yüzyılın sonlarında bir çiftçi oluşumu olarak şekillenen Popülist Parti hareketine (Kalaycıoğlu, 2021: 37) dayanmaktadır.

Popülist radikal sağ partilerin ilk örneği Fransa’da 1972’de Jean-Marie Le Pen tarafından kurulan Ulusal Cephe’dir. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 48) Jörg Haider ve Christopher Blocher popülist olmayan partileri popülist köktenci sağ partilere dönüştürmüşlerdir. Macaristan’da Viktor Orban ve Fidesz örneğinde olduğu gibi uzun süre liderlik edenler popülist olmayan bir partiyi popülist partiye dönüştürebilmektedir. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 72)

Avrupa’da Silvio Berlusconi, Geert Wilders, Jörg Haider ve Marine Le Pen gibi liderlerle popülizm gündeme gelmiş; Latin Amerika’da öne çıkan isimler Hugo Chavez, Nicolas Maduro, Eva Morales ve Rafael Carrea gibi sol popülist liderler olmuştur. Birleşik Devletler’de Çay Partisi ve Sarah Palin; Ted Cruz ve Donald Trump gibi karakterler Amerikan muhafazakârlığına yeni biçim veren popülist liderler olarak görülmektedir. (Moffit, 2020: 16)

Popülizmin temel vurguları ve popülist siyasetçilerin temel siyaset konuları “anti-elitizm, anti/entelektüalizm, düzen karşıtlığı, ırkçılık, yabancı düşmanlığı, anti-semitizm, İslam karşıtlığı, göçmen karşıtlığı, homojen ve organik bir toplum imajını teşvik etmek, karizmatik ve güçlü liderlik, halkın kutsallığı” (Kaya, 2019: 18) şeklinde özetlenebilmektedir.

Popülizmin siyasal sisteme yönelik etkilerini anlayabilmek için öncelikle literatürde popülizmle ilgili ortak özellik, parametre, karakter gibi genel tespitlere vurgu yapmak gerekmektedir. Bu özellikler ülkelere ve hareketlere göre değişebilmekle birlikte umumiyetle dile getirilen hususlardır. Otoriterlik, seçimleri önemseme, liberal temsili demokrasiye karşıtlık, elitizm ve seçkinlik karşıtlığı, halk iradesini yüceltmek ve homojen halk anlayışı, yerlilik ve millicilik, halkın cisimleşmiş hali olarak lider, güçler ayrılığı anlayışı, çoğunlukçu yönetim, basit ve kaba dil kullanımı, çoğulculuktan ve siyasi hoşgörüden hoşlanmama (Finchelstein, 2021: 146) literatürde popülizm denilince vurgulanan ortak özelliklerdir.

Çalışmamızda popülizmin, popülist hareketlerin veya popülist liderlerin siyasete, siyaset kültürüne, siyaset yapma tarzına, siyasi rejimlere ve sistemlere ne tür etkiler yaptığını ele alacağız.

Yıldırım’a göre İtalya’dan Hollanda’ya, Fransa’dan İspanya’ya, İngiltere’den ABD’ye kadar popülist aktör ve partiler siyasal iktidara talip olmakla yetinmemekte, ama yanı zamanda ülkenin siyaset yapma tarzını ve siyasal karakterini belirlemektedir. İngiltere’de Brexit süreci ile öne çıkan AKIP, ABD’de Trump, Fransa’da Le Pen, Hollanda da Geert Wilders, Almanya’da AfD, İspanya’da PODEMOS, İtalya’da Beş Yıldız Hareketi ortaya çıktıkları ülkenin siyaset tarzını, karakterini ve retoriğini doğrudan etkilemektedirler. (Yıldırım, 2021: 397)

Dünyada savaş, çatışma, salgın hastalık, ekonomik darboğaz, kültürel erozyon, çevresel sorunlar gibi kriz ve kaos ortamlarında ortaya çıktığı düşünülen popülizmin kamu güvenliği, kamu koruması, kamu denetimi, kamu düzenlemesi gibi beklentilerle bir *otorite* arayışına yönelerek otoriter rejim veya otoriter liderlere sebep olduğu değerlendirilmektedir.

Seçkincilik, elitizm, bürokratik-teknokratik yapılar eleştirisi üzerinden halkın iradesini öne çıkarma iddiasında bulunan popülizm, siyasal sistemin türüne ve işleyiş modeline etki edebilmektedir.

Duygusallığı, hamaseti ve kaba dili öne çıkaran popülizm siyasi üsluba ve siyaset yapma tarzını etkileyerek siyasi kültürü biçimlendirebilmektedir. Başta seçim ekonomisi olmak üzere belli bir halk kesiminin belli taleplerini veya marjinal konuları gündeme taşıyarak siyasetin ana eksenini belirleyebilmekte, ana akım partiler bu gündeme karşılık verdikleri takdirde kendi ajandalarından uzaklaşıp bu gündeme teslim olabilmekte veya popülist ataklara karşılık veremeyip merkez siyaseti marjinal partilere kaptrabilmektedirler.

Bu çerçevede popülizmin etkilerini *otoriter eğilimlerin artması, mutlak egemenlik ve çoğunlukçu anlayışın güç kazanması; temsili demokrasiye karşıtlık ve mutlak halk iradesi/egemenliği; halk inşası, ari, saf, homojen halk tasavvurunun gelişimi; ideolojik yelpazeye oturma ve merkez siyaseti dönüştürme; liberal demokrasiye olumlu etki, dışlananları sisteme ekleme; kaba, tabloid ve hamasi bir üslup gelişmesi* başlıkları altında ele alacağız.

Etki 1-Otoriter Eğilimlerin Artması

Popülizmin ortaya çıkışı siyasi, ekonomik, toplumsal alanlardaki krizlerle ilişkilendirilmektedir. Küresel mali krizler, Euro bölgesi krizi, çevre krizleri, salgın hastalıklar, göçmen krizi, büyük yolsuzluk skandalları gibi bir dizi krizin popülist siyasete alan açtığı düşünülmektedir. Moffitt krizleri popülizmin tetikleyicisi olarak değil krizleri tetikleyen bir faktör olarak ele alıyor olsa da, Laclau gibi birçok düşünür popülizmin krizler olmadan var olamayacağını ve popülizmin önkoşulu olduğu iddia etmektedir. (Moffitt, 2020: 170-172) Yıldırım, Batıda popülizmin yükselişini şu üç maddeyle izah etmektedir:

“1. İstikrarsız hükümetler ve vatandaşların siyasal kurumlara yönelik güvensizliği. 2. Toplumsal açıdan kamusal güvenliğin etno-kültürel ve dini açıdan farklı olanların tamamı için kullanılan öteki kategorisi tarafından tehdit edildiği algısı. 3. Finansal ve mali krizler.” (Yıldırım, 2021: 407)

Laclau'ya göre popülistler başarısızlığı tanımlamak, sorunu kriz düzeyine çıkarmak, halkın kriz algısını yükseltmek, basit çözümler ve güçlü liderlik şeklinde meselenin üzerine gitmek gibi bir kriz icrası modeli uygulamaktadır. (Moffitt, 2020: 180)

Kriz, tehdit, risk, bozulma, çözülme olgusunun siyasi-toplumsal yaşamda hâkim olmaya başlaması seçmen kitlesinde kaygı, korku, umutsuzluk gibi duygular üretmekte, popülistler ise bu duygulara hitap eden hamasi söylemleriyle merkez siyasetçilerden daha fazla ilgi çekebilmektedir. Özellikle güvenlik kaygısı, sistemin paralize olduğu veya yetersiz kaldığı düşüncesi daha korumacı, daha müdahaleci, daha kapsayıcı bir otorite anlayışına yönelik bir ihtiyaç algısı üretmektedir.

Göçmenlere, terör örgütlerine, emperyalist odaklara, sermaye baronlarına, halkın iradesini umursamayan bürokratik oligarşiye, ekonomik seçkinlere tepki göstermeyen veya güvenlik-sağlık gibi temel kamu hizmetlerine yönelik talepleri karşılamakta yetersiz kalan siyasi iktidarlara karşı daha güçlü iktidar veya daha muktedir lider arayışı popülizmin zeminini güçlendirmekte, bu arayışın sonucu olarak iktidara gelen popülist partiler/liderler ise daha otoriter hükümet pratiklerine yönelebilmektedir.

Seferberliğe elverişli mülksüzleştirilmiş kitleler ile kendi uyumsuz statüsüne içerleyen ve mevcut düzeni değiştirmenin yolları üzerinde düşünen eğitilmiş ama yoksullaşmış bir elitin çakışmasının sonucu olarak popülizmin ortaya çıktığı yaklaşımını aktaran Arditi, özellikle katı güvenlik hizmetlerinin ve göç denetimlerinin ekonomik ve toplumsal sorunları çözeceğini iddia ederek, halkın korkularından beslendiğini vurgulamaktadır. (Arditi, 2010: 74-76)

Kamusal alan, kamusal fayda, kamusal ihtiyaçlar, kamusal güvenlik gibi kavramlar etrafında dönen sorun ve krizler kamusal olanın üst otorite tarafından düzenlenme ihtiyacını güçlendirmektedir. Popülizm talebi belirli koşullar kümesi altında ortaya çıkmakta; dramatik iktisadi darboğazlar ve sistematik yozlaşmaların popülizme katalizörlük etmesi (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 122) beraberinde kamusal otoritenin daha fazla süreçlere müdahil olduğu bir yönetim sergilemesi talebini öne çıkarmaktadır. Büyük sorunlara basit ama ileri ve büyük çözümler öneren popülistler bunu otoritenin yükselişi, yani otoriter uygulamaların yaygınlaşmasıyla hayata geçirmeye soyunmaktadır.

Kamu otoritesine yönelik güçlü beklentiyi siyasal alanda karşılamaya çalışan popülist siyasetçiler neticede diğer anayasal kuvvetlerin veya sivil toplum ya da siyasi güç odaklarının sınırlandırmasından, sorgulama, eleştiri veya denetleme fonksiyonlarından azade olmak isteyen otoriter bir tutum içine girebilmekte; F. Zakaria'dan aktarımla illeberal rejim denilen otoriter demokrasiler üretebilmektedir. (Uslu, 2020: 5)

Tarihte monarşik yönetimler veya korporatif devletlere karşı gelişen popülist akımlar (Aslan, 2022: 447) yeni otorite inşa sürecini şekillendirerek bir nevi *demokratik otoriterizm* ortaya koymuşlardır. Emperyalizme, AB gibi ulus-üstü düzenlemelere, bürokratik oligarşiye, seçkin azınlığın iktidarına karşı

yapılanan popülist siyaset, halk gücünü arkasına alarak demokrasi içinde bir otoriterizm üretmiştir.

Etki 2- Mutlak Egemenlik ve Çoğunlukçu Anlayışın Güç Kazanması

Otoriterleşmenin sebeplerinden birisi de sınırlandırılmamış mutlak iktidar özlemidir. Hobbes'un subjektivizmin ürettiği dağılmış veya çoklu iktidarlara yerine güvenliği sağlamak ve her türlü iktidar belirsizliğinden kurtulmak için geliştirdiği tek bir mutlak iktidar ve egemenlik anlayışı (Uslu, 2020: 10) popülistlerin temel dayanağıdır. Faşizmin totaliter veya monarşik liderine karşı popülizm demokrasinin tek adamını öne geçirmiş, halkın mutlak iktidarının müessesem hali olan lider, egemenliği kullanan ana aktöre dönüşmüştür.

Popülizmin özünde sıradan insanları seferber etmek vardır ve Lawrence Goodwyn'in tasvir ettiği popüler fail yaklaşımı, sıradan insanları siyasete katan bir toplulukçu demokrasi modeli ortaya çıkarmıştır. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 13) Ari halkın iradesinin azınlık ve farklılıkların üzerine çıkarıldığı bu çoğunlukçu anlayış, Rousseau'nun genel irade kavramından güç almaktadır. Sınırlandırılmamış egemenlik mottosuyla hareket eden popülistler çoğunluğun mutlak iktidarına izin vermeyen ve bu yetkiyi genellikle azınlıklar ve muhalifler lehine sınırlayan doğal hukuk, evrensel hukuk veya insan hakları gibi kimi referanslardan tamamen kurtulma fırsatı sunmaktadır. (Uslu, 2020: 32)

Genel irade ile halkın çoğunluğunun istemini öne çıkaran Rousseau'nun "hükümetlerin en etkini bir kişinin elinde bulundurandır" (Uslu, 2020: 28) ifadesi ise otoriteyi (icrai iktidarı) tek bir lidere devretmektedir.

Popülizm plebisiter bir siyaset anlayışını öngörmekte, (Finchelstein 2021: 23) halkın çoğunluğunun iradesine başvurarak meselelerin çözülebileceğine inanmaktadır. Prosedürler ve kurumlar aracılığıyla sağlanan hesap verilebilirliğin yerine halka açık olmakla sağlanan şeffaflığı koymayı amaçlayan popülizm plebisitçi bir projedir. (Urbinati, 2022: 198) Yetkinin halktan alındığı, hesabın halka verileceği, halkın onayladığı her şeyin doğru olacağı düşüncesi halkın temsilcileri veya sistemin kurumları üzerinden işleyen bir onaylama mekanizması yerine doğrudan halkın iradesiyle hareket edilen bir meşruiyet zemini üretmektedir.

Urbinati'ye göre yeni bir müesses nizamın parçası olma riskini ortadan kaldırmak isteyen popülist lider, halkı plebisitçi tezahürat eylemlerinden fazlasını yapmak için harekete geçirir ve medyadaki muazzam varlığı ve halka sık sık resmi çağrılarda bulunmasıyla sevildiğini tekrar tekrar gösteren plebisitçi kanıtlar peşinde koşar. Bu iktidardaki popülizmi bitmek bilmez bir seçim kampanyasına çevirir. (Urbinati, 2022: 199)

Referandum ve halk oylamaları bir katılımcı demokrasi uygulaması olarak öne çıkarılmakla birlikte, farklı toplum kesimlerinin aykırı düşüncelerini müzakereci modellerle siyasi çözüme yansıtma yerine çoğunlukçu bir anlayışla halka başvurmaktadır. Popülizmin halk oylaması uygulaması demokrasiyi derinleştirmekten ziyade çoğulcu karakterini zayıflatmak olarak eleştirilmektedir.

Popülizmin çoğunlukçu demokrasi modeli, liberal demokrasiye, onun temsili yönetimine, bireyciliğe, çoğulculuğa ve hukuk devleti sınırlandırmalarına karşı bir akım olarak görülmektedir. Bu karşı olma hali asli halk, mutlak/kuşatıcı egemenlik, azınlığı düşmanlaştıran yekpare birlik anlayışı şeklinde özetlenmektedir. (Uslu, 2020: 9)

Kornhauser halkın doğrudan katılımını içeren ve temsil kurumlarını reddeden popülizmin çoğulculuğun reddi ve toplumsal farklılaşma karşısında tek biçimliliğinin savunusu anlamına geldiğini belirtmektedir. (Taggart, 2004: 16) Temsil krizinin ve gelir uçurumunun yaşandığı yerlerde bir tepki hareketi olarak gelişen popülizmin bu yönüyle demokrasinin altını oyduğu, (Finchelstein 2021: 131) halkın iradesini yeniden iktidara taşıma amacıyla halka başvurma şekillerinin ise çoğunlukçu bir yapı ürettiği söylenebilir.

Popülizmin demokratikleşmeden uzaklaşan etki yapabileceğini vurgulayanlar siyasi sisteme etki ettiğini, daha çoğunlukçu bir rejim ve başkanlık türü sistem peşinde koştuklarını belirtmektedirler. Parlamenter sistemler iktidardaki popülistlerin güçlerini sınırlandırma eğilimindeyken Başkanlık sistemleri güç kazanmayı kolaylaştırabilmektedir. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 115) Bu yüzden popülizmin siyasal sisteme önemli etkilerden biri çoğunlukçu başkanlık sistemlerine sebep olmaları veya bu yönde gündem oluşturmalarıdır.

Etki 3- Temsili Demokrasiye Karşıtlık ve Mutlak Halk İradesi/Egemenliği

Liberal-temsili demokrasinin halkın iradesini zayıflattığı düşüncesinden hareket eden popülistler çoğunlukçu bir model üretirken sınırlandırılmaz, devredilemez, temsil edilemez bir halk egemenliği fikriyatından hareket ederler.

Popülistlere göre siyasi elitler temsili demokraside halkın önüne geçerek defolu bir sisteme sebep olmaktadır. (Uslu, 2020: 15) Bu yüzden temsili siyasete eleştirel yaklaşan popülizm idealleştirilmiş bir halkın sınırlandırılmaz iradesini kutsamaktadır.

Popülistler ari, saf, homojen bir halk tasavvur ederler ve idol olarak gördükleri bu ahlaki varlığın en doğruyu bilen bir yanılmazlık içinde olduğunu (Uslu, 2020: 18) varsayarlar. Rousseau'nun genel irade kavramı birey iradesiyle şekillenen bir sözleşmeye dayanmakta, genel iradenin sahibi olan halk ise birey iradesinin üzerinde yer almaktadır. (Yıldırım, 2021: 405)

Popülistler her türlü temsilci ve aracı kurumu, vekili, kurulu, sivil toplumu aradan çıkarma refleksiyle hareket edip halkın doğrudan yönetimini kurduklarını iddia ederken tüm halk iradesini lidere devrederler. Onlara göre halkın iradesini yüzlerce vekilin temsil etmesiyle bir kişinin temsil etmesi arasında bir fark olmadığı gibi, halk ile bütünleşen bir liderin iradeyi kullanması egemenliğin bölünmezliğini sağlamış olur.

Halkın bir parçasının halkı temsil edemeyeceği düşüncesinin gelip dayandığı yer halkın bir lider tarafından temsil edilebileceğidir; muhayyel halk ise halkın tamamı değil, aslında bir bölümdür. Popülistler, birey iradesi yerine genel iradeyi öne çıkarırlarken genel iradeyi lider iradesiyle özdeşleştirip bir bireye vermiş olurlar. Halkın iradesinin herhangi bir kuruma devredilmesinin demokrasiye uygun olmadığını düşünen (Yıldırım, 2021: 405) Rousseau'dan etkilenen popülistler yasama devrini demokrasiye uygun görmezken, bir kişiye yürütme/iktidar devrini kaçınılmaz ve en doğru hal olarak görürler.

Popülizmin kuşatıcı egemenlik anlayışı sınırlandırılmaz, bölünemez, devredilemez, yanılmaz bir irade olarak halk iradesini öne çıkarırken siyasetin tam denetiminde ve kontrolünde olmayan hukuki düzenlemeleri baskılama aracı olarak dışlar. (Uslu, 2020: 12) Bu yüzden halk iradesini sınırlayan tüm kurumlar, kurullar, mahkemeler, anayasalar irade kısıtlayıcı araçlardır...

Popülizmi yeni temsil formu olarak gören Urbaniti'ye göre anayasal demokrasi bugün popülizmin faydalanmaya çalıştığı kimi sorunlardan dolayı ortaya çıkmıştır. Bunlar halkın politik aracılığa ve geleneksel siyasi partilere dirençleri, iktidar üzerindeki denetim mekanizmalara çoğunluğun güvenmemesi ve çoğunlukçu görüş ile buna uymayanlar arasındaki sıkıntılı iklimdir. (Urbaniti, 2022: 16)

Kalaycıoğlu, üç tür demokrasi dalgası olduğunu anlatırken, anayasal, liberal ve popülist demokrasiye vurgu yapmakta; popülizmi “saf ve temiz halkın arada hiçbir kurum, yasa, kural olmadan doğrudan doğruya talep, tercih ve isteklerini ilettikleri liderlerinin keyfi ve kişisel karar ve tercihleriyle yönetilmesini öneren bir halk hareketi” (Kalaycıoğlu, 2021: 28) olarak nitelendirmektedir. Bu üç dalgadan popülizm, ilk iki dalgadaki anayasacılığa ve temsiliyete tavır almaktadır.

Rousseau, “... egemen varlığın bozamayacağı bir yasanın buyruğu altına girmesi politik bütünüün özüne aykırıdır. ... halkın bütünü için hiçbir zorunlu temel yasa yoktur ve olamaz...” (Uslu, 2020: 19) derken halk ile devlet arasında özdeşlik kurar ve sınırlandırılmaz bir devlet anlayışı üretir. Üstün egemen varlık olan halk ve sözleşme sonrası oluşan devlet hiçbir üst kurum, norm ve ilkeyle sınırlandırılmaz, egemenliğini paylaşamaz. Üstün egemen varlık olarak görülen halkın ve onun yerine geçen lider veya devletin üst düzenleme ve sınırlamalardan azade olması hukuksuzluk ve keyfilik temelinde bir otoriter rejime kapı açar.

Popülistlere göre halkın kaba gerçekliği erdemin özüdür, halkın sağduyusu doğrunun ifadesidir, halkın vicdanı hakikatin yansımasıdır. Halk, üstün ahlakın bizatihi ölçüsü, temsilcisi, tezahürü olarak görülür ki, bu üst/ilahi ahlak/öğreti anlayışının görmezden gelinmesidir. İnsan aklı, iradesi, ahlakı sınırlandırılmayacak, üst norm tarafından düzenlenemeyecek bir temel ölçüttür.

Popülizm sadece halk iradesini öne çıkarıp liberalizmin dayandığı anayasacılığı reddederek ilkesel olanla bağı koparmıştır. Anayasaları ve üst düzenlemeleri, evrensel değerleri reddetmek üst hukukun reddidir ve halk iradesinin tezahürü olmayan tüm üst değerleri/buyrukları devre dışı bırakır. Haddizatında ilke, norm, hukuk ile bağı kesmek popülizmin ahlaki iddialarına aykırı bir durumdur.

Popülistlerin Rousseau'dan ayrıldıkları nokta özellikle seçim ekonomisi bağlamında popülist siyasetçilerin halkın belli bir kesiminin özel taleplerine prim vermesi hususunda ortaya çıkmaktadır. Rousseau'ya göre genel irade veya genel istem kamusal faydaya ve ortak iyiye odaklıdır, oysa popülizm kamusal fayda veya çıkara değil özel/kişisel istek ve faydaya odaklanabilir.

Popülistlerin halk iradesi ve çoğunlukçuluk yaklaşımında seçmen ahlaken eşit görülürken, temsilcileri düşmanlaştırılabilir. Popülistler halkın çoğunluğuna uymayan parçalarını antagonist muameleye tabi tutabilmekte ve dışlayabilmektedir ama asıl düşmanlaştırma homojen saf halkın parçası olarak görülmeyen siyasi temsilcilere yönelebilmektedir. Popülistler iç farklılıkları yutarak, dış farklılıkları ise kovarak homojenliği korumaya çalışmakta, siyasi alanı tanzim etmektedir.

Siyaset alanına müdahale etme, konuları ve aktörleri dışarıda bırakmak şeklinde yapısal bir tanzime dönüşebilmekte; bir resmi ideoloji üzerinden hareket etme ise devletin düşmanlarını terörist, hain, kâfir gibi ekarte etmeye sebep olmaktadır. Siyasi ve ideolojik görüşlerle genel kabuller, kırmızı çizgiler veya tabular ilan etmek siyaset alanını rekabetçi ve müzakereci olmaktan, hukuk alanını ise normatif ve ilkesel olmaktan çıkarabilmektedir. Bu ise, siyaset ve hukuk alanının fonksiyonunu ve anlamını yitirmesi durumuna sebep olabilmektedir.

Mudde ve Kaltfasser popülizmin demokrasiye yönelik demokratik aşınma, demokratik yıkım ve baskı şeklinde üçlü etki yapabildiğini anlatırken yargı bağımsızlığının azaltılması, hukukun üstünlüğünün hafifletilmesi ve azınlık haklarının zayıflatılması gibi (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 111) sonuçlar doğurabildiğini vurgulamaktadır.

Urbinati siyasi ve hukuki alandaki bu kontrolcü anlayışı, iktidardaki popülizmin sistemi veya rejimi kendi faydasına dönüştürmeye çalışmasıyla izah etmektedir. Ona göre popülizmin hizipçi karakteri sebebiyle kurumları

sahiplenici anlayışla nitelendirmesi, anayasal kurallara ve güçler ayrılığı ilkesine duyduğu tahammülsüzlük sebebiyledir. Hak-hukuk dili çoğunluğun gücüne hizmet edecek şekilde ve yine sahiplenici bir dille kullanılır ki, bu belli bir kesimin kazanılmış statüsünü korumaya yönelik bir hak ayrıcalığına dönüşür. (Urbinati, 2022: 32)

Çoğunluğun iktidarını ve siyasi gücünü korumak çoğunlukçu bir rejimle ve çoğunluğa dayanan bir siyasal sistemle mümkündür. Popülizmin çoğunlukçuluk, genel irade, güçlü lider ve halk iktidarı anlayışları siyasal rejim ve siyasal sistemi buna göre dönüştüren bir reformculuk şeklinde tezahür edebilmektedir.

Etki 4- Halk İnşası; Ari, Saf, Homojen Halk Tasavvurunun Gelişimi

Popülizm ari ve saf, homojen ve yekpare, kültürel ve tarihi bir varlık olarak halkı öne çıkarmakta, böyle bir halk tasavvuru üretmeye ve siyasetin öznesi olan bir halk inşa etmeye çalışmaktadır. Modern dönemin ulus inşa etme süreci gibi popülizm de farklılıkları *eriten, dışlayan veya sentezleyen* bir halk olgusu üzerinde yükselmektedir. Bu inşa süreci sınıf ve ulus gibi diğer birleştirici kavramların aksine lider ve hareket merkezli bir kısım söylemlerle gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. (Urbinati, 2022: 127) İktidar mücadelesi emek-sermaye, asker-sivil, yerli-yabancı, köylü-şehirli, sağ-sol gibi kavramlar üzerinden verilebileceği gibi elit-halk üzerinden de verilebilmektedir ki, popülizmin yaptığı budur.

Urbinati modern şekliyle halk kategorisinin üç temel anlamı olduğunu vurgulamaktadır:

“1. Persona ficta veya tek bir bütün olarak hareket eden ve yasaların onun adına yapılıp uygulandığı kolektif egemen, 2. Belirli bir toprak parçasında yaşayan ve bazen ulusla özdeşleşen sosyo-tarihi yapı, 3. Kanaatlerin, partilerin ve temsilcilerin hareketleri yoluyla politik fail olma iddiasında bulunup bunu elde eden politik kolektif veya seçmenler.” (Urbinati, 2022: 128)

Popülizmin temel siyasi argümanı saf ve bütünleşmiş halkla, yozlaşmış ve yoldan çıkmış seçkinler arasında bir mücadele olduğu savıdır. Bir bütün olarak milletin siyasi, bürokratik, ekonomik ve kültürel elite karşı kendi çıkarlarını savunmak için takip ettiği siyasetin adı (Aslan, 2022: 449) olarak nitelenen popülizm biz ve öteki ayrımını saf halk ve bozulmuş seçkinler şeklinde konumlandırmakta; azınlıklar, farklılıklar veya seçkinler üzerinden düşmanlar üretmektedir.

Popülizmin halk anlayışı ve siyaset okuması ‘ahlaki’dir. Popülizm ideolojik olmaktan önce ahlaki bir okuma yapmakta; meşruiyet kaynağını sorgulayarak seçkinlerin halka veya kanunlara dayanan bir meşruiyete

dayanmadığını iddia etmektedir. Mudde ve Kaltfasser homojen ve samimi halka karşı iktidar, kültür ve medya seçkinlerinin bozulmuş olarak nitelendirilmesinin ‘ahlaki’ nitelemeyi yansıttığını vurgulamaktadır. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 23) Homojenleştirme ve ahlaki nitelendirme hem halk hem seçkinler için söz konusudur. Halk idealleştirilen, seçkinler yerilen bir olgudur.

Habermas gibi kimi düşünürler toplumun kolektif iradeye sahip bir özne olmadığını ve çoğul tek bir varlıkmiş gibi hareket edilemeyeceğini (Aslan, 2022: 449) vurgulamaktadır ki, çoğulcu toplum anlayışını savunanlar toplum veya halkın farklı kesimlerden bir araya geldiği ve bunların düşüncelerinin müzakereci demokrasiyle bir araya getirilerek uzlaşmaya varılması gerektiği dile getirmektedirler.

Popülizme göre halk veya millet homojen, yekvücut bir özne olarak görülmekle birlikte bu tek halkın nasıl bir anlayışla oluşturulduğu, meselenin nirengi noktasıdır. Millet anlayışı kuşatıcı ve toplumsal grupları-talepleri geniş tutan bir şekilde olabileceği gibi; dışlayıcı, dar ve belli bir grubun taleplerini öne çıkaran şekilde de kurgulanabilir; ikisini yapan popülistler de vardır...

Bu yüzden popülizmin halk inşasının belli kesimleri dışlayan bir özellik taşıdığı söylenebilmekle birlikte bunun bir genellemeye dönüşmesi yanıltıcı da olabilir. Daha kuşatıcı halk tasavvuru, daha kitlesel örgütlenmeler, daha farklılıkları sentezleyen siyaset tarzları da söz konusu olabilmektedir. Etnik, mezhebi, dini milliyetçilik yapan partiler yanında daha kitlesel davrananlar da vardır; kimlik siyaseti ve marjinal partiler bir şekilde iktidar ortağı olabilirler ama kalıcı olmaları siyaset tarzlarını genişletmeleriyle mümkündür...

Aslan’ın vurguladığı gibi Türkiye benzeri kimi örneklerde toplumsal çevreyi temsil eden popülist siyasi partiler iktidar alanını bürokratik entelektüel elitin tekelinden çıkararak ve çevrenin taleplerini veya temsilini merkeze taşıyarak demokratik rol oynayabilmektedirler. (Aslan, 2022: 454)

Farklı ülkelerdeki popülizm örneklerinde siyasi kavga hep halk odaklı geçmekte ama halkın nasıl tanımlandığına göre siyasi hedefler/düşmanlar farklılaşabilmektedir. Halkın bütünlüğünü bozan yabancı güçler, yabancılaşmış elitler veya homojenliği bozan göçmenler gibi ötekiler hedefe konulabilmektedir. Latin Amerika’da popülizm dışarıya, dışarıdan yönelen emperyalist etkiye karşı iken, Avrupa’da ise içeride bulunan dışa, dışarının kurumlarına (AB gibi) ve dışarının insanlarına (göçmenler gibi) olmuştur.

Avrupa ülkelerinde popülist siyasetçiler tekipleştirme korkusu ve küreselleşmeye tepkisiyle halkın homojenliğini bozan göçmenleri (Çiçekçi, 2022: 203) siyasetin düşmanı ilan etmektedir. Popülistler içeride homojenliği sağlamak için tekipleştirmeyi desteklerken, küreselleşme veya AB gibi entegrasyon etkilerini tekipleştirme olarak ret etmektedir.

Sol popülizm sadece işçi sınıfı ve laikler üzerinde yoğunlaştığı için kapsayıcı bir halk inşa edememekte veya daha çoğulcu talepler etrafında döndüğünden milliyetçi-muhafazakâr-ahlakçı sağ popülizmin ürettiği halk anlayışını üretememektedir. Kimlik siyasetiyle belli bir kesimin özelliğini ortak özellik gibi öne çıkarmayı ve diğerlerini dışlamayı seçen bazı sağ popülistler de kitleselleşmek yerine marjinal kalabilmektedir.

Çok farklı etnik, dini, mezhebi grupların olduğu ve bir nevi melezleşmiş toplumlarda popülizmin halk inşası kimlik özelliklerinden birini öne çıkarmaktan ziyade ekonomi ağırlıklı olabilmekte, dışlayıcı olmaktan ziyade içerici/kuşatıcı boyutlar taşıyabilmektedir. Örneğin tarihsel olarak şehirli ve melez bir halk inşası amacı güden Latin Amerika popülizmi yanında Bolivya’da ento-popülizm olarak tanınan, yerli halkın özne olduğu bir süreç yaşanmıştır. (Yılmaz, 2020: 139) Getulio Vargas, Juan Domingo Peron ve Jose Maria Velasco İbarra’nın işçi sınıfı yerine halk üzerine kurulu siyasi bir dil oluşturarak başkan oldukları Arjantin, Brezilya ve Ekvator gibi ülkelerde Latin Amerika sakinlerinin ortak bir kimliğe sahip olduğunu ileri sürerek emperyalist güçlerin müdahalesini kınayan Americanismo ideolojisine bel bağlamışlardır. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 42) 1998’de Venezuela’da Hugo Chavez ve daha sonra Bolivya (Evo Morales), Ekvator (Rafael Correa) ve Nikaragua (Daniel Ortega) gibi ülkelerde Americanismo ve emperyalizm karşıtı hitabeti kullanılmıştır. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 43)

Günay Avrupa, Afrika ve Latin Amerika’daki sol popülizm faşizmi, emperyalizmi, sömürgeciliği, ırkçılığı ve diktatörlük yönetimini açıkça reddeden bir milliyetçilik biçimini almışlardır. (Finchelstein, 2021: 55)

Popülist radikal sağ ideoloji ise halkı tanımlarken bir tür aşırı milliyetçilik olan yerlililiği temel almaktadır. Yerlililiğe göre ulus tarihi, dili, değerleri, kültürü ve çoğu zaman dini ile beraber homojen ve saf bir bütündür. (Batı Avrupa’da Sağ Partiler, 2021: 11)

Özellikle Avrupa popülistleri yabancı olarak niteledikleri kesimlere karşı saf bir halk inşa etme iddiasında olmuşlardır. Popülist hareketler Hindistan’da olduğu gibi dinden de güç alan etnik ve hatta ırkçı milliyetçilik akımlarına dönüşmüş; yine beyaz ırkın üstünlüğü, Yahudi ve İslam düşmanlığı temalarıyla göçmen karşıtı hareketleri olarak Avrupa’da, Kuzey ve Güney Amerika’da tekrar ortaya çıkmıştır. (Kalaycıoğlu, 2021: 29)

Brezilya’da 2018’de iktidara gelen Jair Bolsonaro’yu sağ popülizm ve faşizm bağlamında ele alan bir çalışmaya göre Bolsanora eleştirel düşünceye, göçmenlere karşıdır, onları dünyanın çöpleri görür, içe kapanmacıdır, saldırgan bir siyasi dili vardır. (Yılmaz, 2020: 144) 2018 seçim sürecinde yaşanan şiddet olayları, solcuları, gazetecileri, siyahları, LGBT’lileri, yerli toplulukları hedef almıştır. (Yılmaz, 2020: 145)

Popülizmin halk inşası toplumu belli özelliklerle çerçeveleme, sınırlama ve tanımlama girişimidir. Onlara göre sınırsız toplum tefekkürü bir düzene ve bütünlüğe sahip olmayan, birbirine yabancılaşmış tikel varlıkların gerçeklik problemiyle karşılaştığı bir durum üretebilir. (Aslan, 2022: 467)

Belli toplum kesimlerinin belli taleplerine odaklanan popülist partiler kimlik siyaseti izlemekte ve dışlayıcı, daraltıcı ve marjinal olabilmekte; farklı toplum kesimlerinin taleplerini ve temsilini siyasete kanalize edebilen popüler partiler ise daha kuşatıcı, kucaklayıcı ve birleştirici olabilmektedir. Ayrıca daha büyük medeniyet tasavvuruna veya birleştirici ölküye sahip olan Pan-İslamizm, Pan Türkizm gibi hareketlerin ülke sınırlarını aşan bir halk/millet tasavvuruyla hareket etmeleri de mümkündür. Popülizmin etnik milliyetçi dar bir toplumsal düzeni de, bir medeniyeti kuşatan (mesela pan Avrupalı) bir toplumsal düzeni de üreten bir siyaset olarak karşımıza çıkabilir. (Aslan, 2022: 472)

Etki 5- Kutsallaştırılan Liderin Güç Temerküzü

Popülizmin halk gibi temel bileşenlerinden birisi liderdir. Karizmatik, kişiselci, Mesihanik, mitolojik, otoriter gibi sıfatlarla ifade edilen popülist lider popülist siyasi anlayışın itici gücü, iktidar kullanıcısı, temsil aktörüdür. Popülizme göre halkı temsil eden, halk adına egemenliği ve iktidarı kullanan, halk için var olan lider halkın mücessem hali ve bizatihi kendisidir.

Di Tella'ya göre lider ile takipçileri karizmatik ve kişiselleşmiş bir bağ bulunmaktadır. (Taggart, 2004: 17) Weyland da popülizmi kişiselci bir liderin çoğunlukla örgütlenmemiş, doğrudan, aracısız ve kurumsal olmayan destek ile hükümetin gücünü kullanması olarak görür. Kurumları devre dışı bırakan veya dönüştüren lider (Çiçekli, 2022: 201) nasıl halk iradesi sınırlandırılmaz bir egemenliğe sahipse hiçbir kurum, kurul veya düzenleme ile sınırlandırılmaz bir iktidar/egemenlik alanında hareket etmek ister. Arditi'ye göre sıradan insanla kurdukları doğrudan ilişki, liderleri, kararları sırf onların kararı olduğundan ötürü sorgulanamayan şaşmaz egemenlere yakın bir şeye dönüştürür. (Arditi, 2010: 75)

Halk önderliğinin kişiselleşmiş hali ve aynı zamanda siyasi kimliğin odağı olan lider Venezuela'da Chavismo, Hollanda'da Fortuynizm ve Arjantin'de Peronizm gibi (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 58) bir tür kişiselleşmiş ideoloji olarak görülmektedir. Tüm popülist rejimler bir liderin adını alırlar. (Urbinati, 2022: 187) Urbinati'nin vurguladığı gibi popülist lider kolektif yapıyı kendi şahsında özümseyerek ve halkmış gibi davranarak otoritenin yeniden inşacısı olma rolünü üstlenir. (Urbinati, 2022: 188)

Doğrudan halkla bağ kuran ve halkın cisimleşmiş hali olan lider partisini aşan bir karakter olmanın ötesinde partiye ve halka peşinden gidecekleri bir dava, ideoloji sunan kişidir. Popülist lider sadece siyasi parti başkanı değil siyasetin, devletin, halkın yeniden inşasını yapan *kurucu aktör* olarak görülmektedir.

Peron'un balkan konuşmaları doğrudan halkla bütünleşmenin göstergesi olarak yorumlanmakla birlikte başlattığı büyük dönüşüm ve reform hamleleri sebebiyle bir kültürel ikona dönüşmesi (Taggart, 2004: 79) olarak da yorumlanmaktadır.

Popülizmin yükselişi ülkenin veya halkın maruz kaldığı kriz, buhran, tehdit ve tehlike ile ilişkilendirildiği için popülist lider de tarihi misyonun parçası ve tarihi bir şahsiyet olarak konumlandırılmaktadır. Devletin varlık yokluk meselesi veya tarihi misyon büyük bir dava ortaya koyar ki, bu davanın lideri olağanüstü veya olağandışı halde olağanüstü bir gücü kullanmak durumundadır. Düşmanlarla çevrili olma hali halkı lider etrafında mobilize olmaya (Aslan, 2022: 457) iter.

Olağanüstü olayların olması veya bu algının üretilmesi popülizmi besler. Toplumsal çatlama, kültürel kırılma gibi durumlar karşısında birliği ve bütünlüğü sağlayacak bir lidere ve düzeni tekrar tesis edecek daha otoriter bir yönetime ihtiyaç duyulur... Avrupa'daki aşırı sağcı partilerin yükselişi bütünleşen Avrupa'da sınırların kalkması, kültürel geçişkenliğin artması ve toplumsal kimliklerin aşınmasıyla ilgilidir. Toplumsal bütünlüğün tehdit altında olduğu düşüncesi bu bileşenleri öne çıkaran ve diğerlerini reddeden ırkçı partilere güç kazandırmaktadır.

Lider halkla özdeşleştiği için her türlü saldırıyı üzerine almakta, buna karşılık da eleştiri ve saldırıları halka karşı göstererek kişisellikten anonimliğe dönüştürmektedir. Halka saldırmak lidere saldırmak, lidere saldırmak halka saldırmak gibi olmaktadır.

Schmitt bir devlette egemeni, olağanüstü hale karar verme ile ilişkili tanımlarken, popülistler siyaseti ve yönetimi sürekli bir olağan üstü hal içinde tutma eğilimindedir. (Uslu, 2020: 32) İstisnayı genelleştirme veya olağanüstünü olağanlaştırma hali, kuralsızlığı kural haline getirme gibi sakıncalar doğurabilmekte veya keyfiliğe kapı açabilmektedir.

M. Belge, popülizmin kullandığı bu olağanüstülük halini korku, öfke, sıkışıklık şeklinde bir ruh halini ifade eden asabiye kavramıyla ele almakta, olağanüstü durumun asıl bu asabiye halinin ve popülist iktidarın hak ve özgürlükleri yadsıyan ideolojisinden kaynaklandığını iddia etmektedir. (Belge, 2018: 123) Ona göre olağanüstülük bir sebep değil sonuçtur ve popülist hareketler bu hale sebep olduğu gibi, bu halden de fayda devşirmektedir.

Arato'dan aktarıldığı şekliyle iktidardaki lideri desteklemek için popülistler halkın sürekli seferberlik içinde tutulmasını teşvik ederler veya mevcut anayasada değişiklik yaparak kurucu iktidarın alanını işgal etmeyi amaçlar. (Urbinati, 2022: 17)

Popülist liderin ideolojik bir kahraman veya kurtarıcıya dönüşmesi süreci kimi eleştirilenler tarafından dini mistikleşmeyle ilişkilendirilmektedir. Liderin halkın ve hakkın mücessem hali olarak görme anlayışı popülizmi tenasüh, reenkarnasyon, teslis, mehdi gibi dini terimlerle ilişkilendirilen eleştirilere maruz bırakmaktadır. Karizmatik ve mesihsel bir lider kavrayışı olmadan popülizm güdük bir tarihsel form olarak kalır. (Finchelstein, 2021: 20) Peron'un Tanrı veya Papa gibi görünmeye çalıştığı, Chavez'in vahiysele semboller kullanan bir kurtarıcı gibi davrandığı, Trump'ın başkanlık zaferi konuşmasında kazananın ve konuşanın kendisi olmadığını, halkın onun diliyle konuştuğunu söylediği şeklindeki eleştiriler popülist liderin kutsallaştırılmasıyla ilgilidir. Siyasi teolojiye örnek olarak Chavez'in "Ben Chavez değilim, Chavez sizsiniz, Chavez hepimiziz" şeklindeki üçlemci lider anlayışı da verilmektedir. (Urbinati, 2022: 204)

Urbinati bu durumu popülist lider bağlamında şöyle yorumlamaktadır:

"Tanrı karşısındaki peygamber gibi liderin de kendisine ait bir iradesi yoktur, o daha ziyade egemen iradenin sözcüsüdür, halkın sesinin kendini dışa vurduğu ağızdır. Bu egemen halkın cisimleşme ve tecessüm olarak temsilin sembolüdür." (Urbinati, 2022: 200)

Spinoza gerçek peygamber ile sahtesi arasındaki ayrımın bireysel irade ve sorumluluk noktasında ele alınabileceğini vurgulayarak, üst iradeye bağlılığı ve bunun getirdiği sorumsuzluğu/günahsızlığı ele almaktadır. Lideri sorumsuzlaştıran bir fail haline getiren popülizmin halk-lider ilişkisinde peygamberlere has fenomenolojiyi taklit ettiği iddia edilmektedir. (Urbinati, 2022: 207)

Popülizmin faşizme varan bir otoriter liderlik ürettiği ve demokrasiyi ortadan kaldıracıcağı yönündeki eleştiriler ise indirgemeci bir basitlik içermektedir. Popülist lider olarak nitelenen Trump, Berlusconi, Peron, Le Pen hiçbir zaman Hitler, Mussolini, Stalin, Saddam veya Esad olmamıştır. Popülizmin otorite anlayışının otoriter lider veya güçlü lider ürettiği söylenebilir ancak bu totaliter ve demokrasiye son veren bir lider ürettiği anlamına gelmemektedir. Sonuçta popülizmin lideri halkın demokratik iradesiyle meşrulaşan bir güç kullanmaktadır. Demokratik sistemlerde de halk gücü, medya gücü, devlet gücü, sermaye gücü gibi güç temerküzleri yaşanabilmektedir, tek başına güç temerküzü totaliter sistem oluşumunun veya totaliter uygulamaların kanıtı olamaz.

Modern dönemde demokratik rejimlerde görülen iktidar popülizminin faşizme evrildiği veya demokrasi ortadan kaldırarak totaliter rejim doğurduğu bir örnek bulunmamaktadır. Seçimle iktidara gelen popülist hareketler yine seçimle iktidardan gitmektedirler, hatta kimi düşünürlerin genelleştirilemeyecek yorumlarına göre popülizm kısa süreli ve tek seferlik iktidarlara üretebilmektedir.

Popülizmin demokrasiye bir katkısı faşist eğilimli hareketleri popülist çizgiye çekerek sistem içinde daha makul noktaya taşınması olarak da görülebilir. Faşizm devlet halk birleşmesiyken popülizm lider-halk birleşmesidir. Popülizm faşizmin aksine ne özgür ve rekabetçi seçimleri askıya alır ne de onlara meşru bir rol vermeyi reddeder, seçimin meşruiyetini kabul eder. (Urbinati, 2022: 42) Popülist milliyetçilikte bir unsuruna rastlansa dahi popülizm şovenist bir etnik homojenliğe indirgenemez. (Arditi, 2010: 81) Radikal sağ partiler otoriterlik ve yerlilik üzerinden bir siyaset üretirken (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 48) faşist partiler ırkçı ve totaliter anlayışlar peşinde koşmuşlardır.

Jean-Marie Le Pen, Jörg Haider ve Christopher Blocher popülist olmayan partileri popülist köktenci sağ partilere dönüştürmüşlerdir. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 72)

Etki 6- İdeolojik Yelpazeye Oturma ve Merkez Siyaseti Dönüştürme

Marxizm, Sosyalizm, Anarşizm, Faşizm, Liberalizm, Muhafazakârlık gibi ideoloji formları arasında girmeyen popülizm, 20. Yüzyılın sonlarına doğru liberal demokrasi, sosyal demokrasi, muhafazakâr demokrasi sınıflandırması içinde popülist demokrasi olarak adından söz ettirmeye başlamıştır. Hatta Mouffe'ya göre çeşitli formlarıyla liberal demokrasi ve popülist demokrasi günümüzün iki hâkim demokrasi anlayışını temsil eder duruma gelmiştir. (Aslan, 2022: 469) Liberal demokrasinin alternatifi, karşıtı veya muhalifi gibi bir konum elde ederek siyasi yelpazede kendisine yer edinebilmesi siyaset bilimi açısından ele alınması gereken bir konudur.

Weyland popülizmi bir strateji, Laclau bir söylem, Moffitt bir tarz olarak tanımlarken, Mudde bir ideoloji (Çarkoğlu ve diğerleri, 2022: 325) olarak ele almaktadır. Popülizmin eklektik, amorf, değişken bir kavram olarak görülmesine veya karakteristik özellikleri, teorik arka planı, tarihi geçmişi, siyasi ilke ve kodları zayıf bir olgu olarak bir ideoloji kapsamında ele alınmamasına rağmen tarihin sonunu getirdiği düşünülen liberal demokrasiyle başa baş anlamlı bir siyasi pozisyon elde etmesi dikkate değer bir durumdur.

Popülizmi bir söylem, strateji veya siyaset tarzı olarak gören düşünürlere rağmen bir ideoloji olarak adlandırılanlar, popülizmi taşıyıcı bir ideolojiye eklemlenen ve kısıtlı sorunlar kümesine seslenen ince merkezli bir ideoloji olarak nitelendirmektedirler. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 33)

Faşizm, sosyalizm, liberalizm büyük ideolojik geçmişlere, kodlara, ayrıntılı ve kapsamlı çözüm önerilerine, şümulü bir dünya ve siyaset görüşüne sahipken ince merkezli olarak adlandırılan ideolojiler zayıf bir muhtevaya ve kavramsal çerçeveye sahiptir. Taggart'tan aktarıldığı gibi popülizmin mesela komünizmdeki gibi enternasyonal temel metinleri veya eserleri, evrensel kabul gören ikonları, tarihsel devamlılığı, büyük vizyon veya projeleri yoktur.

(Kurtbağ, 2020: 137) Bu yüzden popülizm kısıtlı morfolojiye sahip ekleklik bir ideolojik form olarak (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 17) görülmektedir.

Popülizmin kendisine ideolojik yelpazede yer bulması kadar önemli olan bir husus da popülist partilerin marjinal veya çevre partisi olmaktan çıkarak merkez siyasete taşınması veya merkez siyaseti etkileyen bir faktör haline gelmesidir. Birçok ülkede iktidara gelen veya iktidar ortağı olan popülist partiler siyasetin merkez partilerinin yerini alarak merkezi yeniden inşa etmeye soyunmakta veya gündeme getirdikleri konularla merkez siyaseti etkisi altına almaktadır. Muhalefetteki popülizmin merkez siyaseti manipüle etme, kışkırtma, zayıf gösterme gibi fonksiyonları da görülebilmektedir. Kimilerine göre popülist partiler gerçek sorulara doğru sorular sormakta, basit ve yanlış cevaplar vermektedirler ama buna rağmen siyasette gündem belirleyen ve siyasetin ayarlarıyla oynayan bir etki yapmaktadırlar.

Popülist partilerin gündem belirleme ve politika etkileme başarısı sergilediğini vurgulayan Mudde ve Kaltfasser'a göre Danimarka Halkın Partisi ve Fransa'da Ulusal Cephe gibi radikal sağcı popülist partiler seçimlerde oyların yüzde 10-20'sini alsalar da göç ve çok kültürlülük gibi sorunları kamusal tartışmanın merkezine yerleştirmede etkili olmuşlardır. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 120)

Ana akım siyasi partiler kendilerinin ihmal ettikleri ama popülist partilerin gündeme getirdiği konulara ilgisiz kalmadıkları takdirde meseleyi rakiplerinin elinden almak için siyasileştirebilmekte ama popülist muhalefetin gündemine teslim olabilmekte veya ilgisiz kalarak dipten gelen büyük siyasi dalgayı ıskalayarak alanı popülist partilere kaptırabilmektedir. Neticede ana akım siyasi partilerin eylemleri de eylemsizlikleri de popülist güçlerin başarı ve başarısızlığında önemli bir rol oynamaktadır. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 128)

Siyasi partilerin kitle partisi olmaktan, seçmenlerin ise siyasi partilerden uzaklaştığı liberal demokrasiye karşı popülizmin siyasi örgütlenmeyi önemsememesi ve temsili siyaseti reddetmesinin (Taggart, 2004: 111) yeni bir ilgi odağı oluşturduğu düşünülmektedir. Bu düşünceye göre kitle partilerinin sürekli düşüşü ve elit yönelimli örgütlerin halkı seferber etme kabiliyetini kaybetmesi, toplumsal hareketlerin ve meydan okuyan partilerin damgasını vurduğu yeni siyasete yer açmaktadır. (Arditi, 2010: 63)

Gerbaudo'ya göre savaş sonrası dönemin siyasi partileri ve sendikaları tarafından sunulan temsil sistemi, ortaya çıkan popüler taleplere hitap etmede yetersiz kalmış veya 2008 mali krizi popülist partilerin siyasi alanda boy göstermesine sebep olmuştur. (Gerbaudo, 2018: 11) Vatandaşların kendilerini ana akım siyasetin içinde gitgide daha fazla hayal kırıklığına uğramış hissediyor olmaları, üye sayılarında büyük düşüşe sebep olduğu gibi (Moffit, 2020: 15) iktidar kompozisyonlarını da değiştirmiştir.

Canovan ve Laclau gibi kimi yazarlar ideoloji ile pratik, kurumsal yapı ile toplumsal talepler, temsil ile halk iradesi arasındaki açıklığa veya yarığa vurgu yapmaktadırlar. Temsili liberal demokrasi ile popülizm arasındaki siyasi alan kayması bu sorunsalla ilişkilendirilmektedir.

Canovan demokrasinin iki yüzü olan pragmatizm ve kurtarıcılık arasında büyük bir yarık meydana geldiği söylemi popülizmin siyasetin merkezinde kendisine yer açması ve alan doldurmasıyla doğrudan ilişkilidir. Birbiriyle didişen Siyam ikizleri olarak kurtuluş ve pragmatizmin ürettiği açıklık modern siyasetin ayırıcı bir özelliği olmanın yanı sıra genel olarak reform hareketlerinin ortaya çıkmasını olanaklı kılan bir koşuldur. (Arditi, 2010: 72) Laclau'ya göre de kurumsal bir sistem toplumsal talepleri ayrımsal bir şekilde soğurmakta giderek daha az yeterli bir hale gelmekte ve bu da toplum içinde içsel bir yarığa ve iki antagonistik eşdeğerlik zincirinin kurulmasına yol açmaktadır. (Kalaylıoğlu, 2017: 76)

Temsili demokrasinin temsilcilerinin, kurum ve kurullarının halkın iradesini yansıtmaktan uzaklaştığı, kirlendiği, yozlaştığı, halkın duygu ve düşünce dünyasından uzaklaştığı varsayımı partiler, vekiller, kurullar ve kuvvetler açısından bir kriz üretmekte; tüm bunlara karşıtlık üzerinden halkın duygularını siyasete kanalize eden popülizm ise kendisine yeni bir alan açmaktadır.

Etki 7- Liberal Demokrasiye Olumlu Etkisi, Dışlananları Sisteme Ekleme

Popülizmin merkez siyaseti dönüştürmesi veya kendisine siyasi yelpazede yer açmasıyla ilişkili bir konu popülist hareketlerin çeşitli sebeplerle dışlanan veya sisteme tepkili olan kesimleri siyasete kanalize etmesidir ki, bu etki popülizmin demokratik vasfı veya liberal demokrasiye katkısı olarak ele alınmaktadır.

Popülizmin liberal demokrasi üzerindeki olumlu etkisi olduğunu düşünenlere göre popülizm siyasi seçkinlerin kendilerini temsil etmediğini düşünen toplumsal grupların sesi olabilir, toplumun dışlanmış kesimlerini siyasete kanalize ederek sistemle bütünleştirebilir, dışlanan kesimlerin taleplerinin iktidar politikalarına yansımaları sağlayarak siyasi sistemin hassasiyetlerini geliştirebilir, sorun ve çözüm alanında demokratik hesap verebilirliği artırabilir. Bu yüzden popülizm demokratik siyasete liberalleşme, demokratik geçiş ve demokratik derinleşme şekillerinde katkıda bulunabilmektedir. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 109) Bu katkı özellikle demokratik transformasyon yaşayan Doğu Avrupa ülkeleri için daha fazla geçerlidir.

Popülizmin özgürleştirici bir siyasal proje olduğunu (Taggart, 2004: 28) düşünenler seçkinlerle dışlanan kesimler arasında kopan ilişki üzerinden popülist partilerin sisteme, siyasete, demokrasiye küsen kitleleri yeniden oyuna sokmasına vurgu yapmaktadırlar. Özellikle Post-Marksist yazarlar popülizmi elitlerce temsil edilmediğini düşünen grupların siyasete katılımını savunduğu ve onları güçlendirdiği için ilerici ve olumlu bir olgu olarak nitelendirmektedir. (Kurtbağ, 2020: 143) Laclau ve Mouffe da popülizmi sadece siyasetin özü olarak değil aynı zamanda özgürleştirici bir güç olarak de ele almakta, liberal demokrasiye karşı popülizmin radikal demokrasi formu olduğunu ileri sürmektedirler. Onlara göre popülizm siyasete çatışmayı yeniden dâhil ederek ve statükoyu değiştirmek için toplumun dışlanmış kesimlerinin seferber edilmesini teşvik ederek radikal demokrasinin elde edilmesine yardım etmektedir. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 14)

Popülizmin seçimlere ve katılıma yönelik olmazsa olmaz vurgusu demokratik vasfı olarak öne çıkmaktadır. Popülizm, özellikleri siyasetçilere ve elitlere karşı yaygın bir güvensizlik, bürokrasiye karşı güçlü hayal kırıklığı ve buna bağlı gelişen öfke duygusunu (Moffit, 2020: 32) kullanarak kendi siyasi zeminini güçlendirmekte, bununla birlikte demokratik sistemi de katılım ve uyum açısından rehabilite etmiş olmaktadır.

Merkez siyasetin umut ve heyecan üretme kabiliyetini yitirdiği durumlarda popülizm öfke, korku, umut gibi duyguları harekete geçirerek zemin kazanabilmektedir. Canovan'a göre popülist siyaset, siyasete karşı ilgisiz olan kişilerde bile bir coşku üreterek onları da siyaset içine çekmektedir. (Yetkin, 2010: 18)

Laclau, popülizmin dışlanmış kesimlerin taleplerinin bir araya getirilmesine izin vererek demokrasinin demokratikleştirilmesini beslediğine inanmıştır. Popülizm demokrasi için bir tehdit veya ıslah unsuru olarak görülebilir. Bu popülizmin demokratik sistem için kendi başına ne iyi ne de kötü olduğu anlamına gelmektedir. (Mudde ve Kaltfasser, 2019: 99) Popülizmin demokratik eğilimleri güçlendirdiğini düşünen Moffit, popülizmin siyaseti daha erişilebilir ve halkçı kıldığını, daha öncesinde dışlanmış ya da siyasi haklarından mahrum edilmiş kimlikleri halk kavramsallaştırmasıyla siyasete dâhil ettiğini, çağdaş demokratik siyasetlerin kimi zaman pek de demokratik olmayan eğilimlerini su yüzüne çıkarmadığını vurgulamaktadır. (Moffit, 2020: 210)

Popülizmin demokrasiye etkisi sadece dışlanan kesimleri sisteme katmak değil, isyankâr ve yıkıcı özellik taşıyan tepkili kesimleri de siyasi sistem içinde tutabilmesidir. Kumu düşünürlere göre popülizm, özellikle 2011'de Arap Baharı adıyla başlayıp farklı muhtevalarda dünya genelinde görülen sokak gösterileriyle büyüyen bir nevi isyan hareketlerini sistem içinde tutarak bir sistemi yıkımdan kurtarmıştır. Kahire'de Tahrir Meydanı, Madrid'e Puerta del Sol, Atina'da Sintagma Meydanı, New York'ta Zuccotti Park, İstanbul'da Taksim Meydanı,

Paris'te Placé de la République gibi kamusal alanların protesto kamplarıyla işgal edilmesini değerlendiren Gerbaudo (Gerbaudo, 2018: 39) siyaset kurumuna, partilere, demokratik mekanizmalara duyulan güvensizliğin popülist tepkiye sebep olduğuna değinmektedir.

Gerbaudo Meydanlar Hareketi ve Küreselleşme Karşıtı Hareketleri ele aldığı Maske ve Bayrak isimli kitapta neo-anarşizm ile demokratik popülizm ilişkisini değerlendirmekte ve popülizmi besleyen yurttaşçılık adlı melez bir siyasal kültürden şöyle bahsetmektedir: (Gerbaudo, 2018: 17)

“Özgürlükçü bükülmümlü bir popülizmdir, daha önceki hareketlerdeki neo-anarşist kültürün etkisini yansıtan bir anarko-popülizmdir: İçerik olarak popülist, fakat biçim olarak özgürlükçü veya nao-anarşisttir. Ayrıca örgütsel yapıları, iletişimsel pratikleri ve protesto taktikleri neo-anarşisttir; fakat bu tür pratikler yoluyla ilettikleri anlamları talepleri ve iddiaları neo-popülisttir.” (Gerbaudo, 2018: 27)

Etki 8- Kaba, Tabloid Ve Hamasi Bir Üslup Gelişmesi

Popülizmi siyasal bir ideoloji olmaktan ziyade bir üslup, retorik, söylem olarak gören anlayıştan bağımsız olarak popülistlerin üslup ve söylemleri muhteva, tarz ve seviye açısından eleştiri konusu olmakta; popülist hareketlerin siyaset sahnesine kaba, kışkırtıcı, hamasi, aşağılayan bir dil getirdiği iddia edilmektedir. Popülizm geliştirdiği üslup ve kullandığı medya marifetiyle korku siyaseti, umut siyaseti, arzularla oynama siyaseti, öfke siyaseti üzerinde yükselmektedir.

Popülizmin sürekli olağanüstü bir hal, tehdit ve tehlike durumu üzerinden siyaset yapması, hem güçlü liderliğin konsolidasyonu için gereklidir, hem de kitleyi canlı tutmak ve sürekli mobilize etmek için önemlidir. Bu yüzden popülizm komplocu bir siyaset tarzı inşa etmekte, biz ve öteki, yerli ve yabancı, dost ve düşman kutuplaştırmalarına dayanan bir dil kullanmaktadır.

Umberto Eco'nun belirttiği gibi her ulusal ve popülist coşku, sürekli bir engelleme durumunun oluşmasını ister (Eco, 2022: 149) ve liderler halkın desteğini sağlamak için genellikle ulusun bütünlüğüne karşı komplo kurmakta olan bir ülkeden, bir gruptan, bir ırktan, gizli bir toplumdan yönelen tehditten söz ederler. (Eco, 2022: 64)

Moffit, siyasi retorikğin kabalaşmasının ortak duyununun belirleyicisi olan halka başvurma doğrudanlığıyla ve sorunların aciliyetinin işleviyle ilgili olduğunu belirtmektedir. Canovan'ın tabloid üslup, Ostiguy ise geleneksel sağ-sol eksenini dikine kesen bir yüksek-alçak ekseninin alçak olanı diye tanımladığı bu durum Moffit'e göre itidalli, rasyonel ve teknokratik olan yüksek dile karşı renkli, göze çarpıcı ve çok da doğrucu olmayan alçak dilin seçilmesini

anlatmaktadır. Bu yorumun Al Gore-Palin rekabetine uyarlanmasında Al Gore ağırbaşlılığı, bilgeliği temsil ederken Palin ise haricilerin doğrudanlık, oyunbozanlık, hiyerarşi ve gelenek karşısında kesin bir aldırmaçlık, anekdotu bir kanıt gibi göstermeye olan yatkınlık ve kendi çıkarına olmayan şeylere yönelik bilinçli bir cehaleti ifade etmektedir. (Moffit, 2020: 75)

Sıradan insanların sadeliğini ve basit dilini alıp, sade ve dolaysız yapılara dönüştüren popülizm (Taggart, 2004: 5) halkın dikkatini çekecek şekilde her türlü soruna basit cevaplar ve çözümler önermekte, rasyonellik peşinde koşmadan duygulara hitap etmektedir.

Popülist liderler kurumsal yapılar inşa etmeden ve uzun vadeli rasyonel çözüm projeleri peşinde koşmadan doğrudan halka ve halkın duygusallığına odaklanmaktadır. Bu süreçte en önemli husus, popülist liderin kendisini medya ve sosyal medya marifetiyle sesini duyurabilmesidir. İletişim teknolojilerindeki gelişme ve dijital dönüşüm popülist liderler için köy meydanında masa üzerine çıkmadan sosyal medya üzerinden halka seslenme fırsatı vermektedir.

Propagandanın en temel tekniği olan mesajı sürekli tekrar etme yöntemini kullanan popülist liderler iktidarda da muhalefette de olsalar kitle iletişim araçları marifetiyle kendilerini gündemde tutmaya çalışmaktadırlar. İtalya Başbakanı Berlusconi'nin yıllarca her gün hem kendine ait özel televizyon kanallarında hem de İtalyan devlet kanallarında boy göstermesi ve ABD Başkan Trump'ın sabah akşam twitterda olması bu duruma örnek olarak verilmektedir. (Urbinati, 2022: 20)

Teknolojik dönüşüm hem hızlı hem ucuz şekilde kitleye ulaşımı sağladığı gibi, parti ve organizasyon gibi kurumsal yapılar gerekmeden vatandaşla bağ kurabilmeyi kolaylaştırmaktadır. Bu yüzden özellikle muhalefetteki popülizm ana akım medya yerine viral videolar ve sosyal medya üzerinden kendisine alternatif bir siyasi mecra oluşturmaktadır.

Dijital ağların devrimci koşulları popülist Rönesans'ın arkasındaki birkaç etmenden biridir. (Urbinati, 2022: 278) Web 2.0 teknolojileri yaşanan olaylara anında ve doğrulanma ihtiyacı olmayan tepkiler vermeyi kolaylaştırdığı gibi, çevrimiçi ortamın anonim doğası cadı avının ya da öfkeli ve hararetili tartışmaların hızlıca harekete geçirilmesine yol açmaktadır. (Moffit, 2020: 140)

Popülizmin halkın duygu dilini kullanması hem bir sömürü hem de ihmal edilen bir boyutun siyasete katılım olarak değerlendirilebilmektedir.

Sonuç

20. yüzyıl başlarında adından söz ettirmeye başlayan popülizm 21. Yüzyılın başlarında varlığını devam ettirmektedir. Uzun süre küçümsenen, olumsuz ve karalayıcı şekilde kullanılan, geçici ve dönemsel görülen popülizm bugün dünya siyasetinde kalıcı bir olgu olarak ele alınmaktadır.

Rakiplere aşağılayıcı bir etiket olarak yapıştırılan ve neredeyse hiçbir partinin kendisini bu şekilde adlandırmadığı bir kavramın siyasetin etkili bir olgusu haline gelmesi dikkate değer bir durumdur.

İdeoloji mi, söylem mi, siyaset tarzı mı olduğu çok tartışılan, kapsamlı bir muhtevası veya kavram seti olmayan bir siyasi olgunun bugün liberal demokrasinin alternatifi gibi görülmesi ve siyasi yelpazede kendisine yer açması ilginç bir tablo üretmektedir.

Popülizm kimilerine göre demokrasinin altını oyarak liberal demokrasinin korkulu rüyası olmakta, otoriter ve totaliter rejimlere kapı açacak kadar büyük bir tehlikeye dönüşmekte, kimilerine göre ise halk iradesini yeniden etkili hale getirerek demokrasiyi rehabilite ederek güçlendirmektedir.

Popülizmin homojen halk inşası, çoğunlukçu rejim tasarımı, seçkinlere, temsil kurum ve kurullarına karşıtlığı, başkanlık türü hükümet sistemlerini gündeme taşıması, antagonistik siyaseti öne çıkararak düşman ve tehditler üretmesi, komplocu, basit, hamasi bir dil kullanması, seçim ekonomisine yönelik irrasyonel talepleri körüklemesi, güçlü otorite ve karizmatik liderlik üretmesi, dışlanan kesimleri ve düşünceleri siyasete kanalize etmesi, hem belli konuları merkez siyasete taşıması hem de ana akım siyaset içinde kendisine yer açması siyasal sistemler üzerinde derin etkiler yapmaktadır.

Sonuç olarak popülizm, popülist hareketler ve popülist liderler siyaset, siyasal kültür, siyasal rejim ve sistem üzerinde ciddi etkiler yapmakta ve siyaset bilimciler için yeni analizlere ihtiyaç doğurmaktadır.

Kaynakça

Aknur, M. ve İ. Saylan. (Ed.) (2021). Batı Avrupa'da Popülist Radikal Sağ Partiler. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2021.

Arditi, B. (2010). Liberalizmin Kıyılarında Siyaset. Farklılık, Popülizm, Devrim, Ajitasyon. (Çev. Emine Ayhan). İstanbul: Metis Yayınları, 5. Baskı.

Aslan, A. (2022). Popülizm, M. A. Ağcan (Der.), Çağdaş Siyaset Teorisi, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 447-477.

- Belge, M. (2018). “Siz İsterseniz...” Popülizm Üzerine Yazılar. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çarkoğlu, A. ve diğerleri., (2022), “Popülizm Teorileri Işığında Türkiye’de Popülizmin Tarihsel Gelişimi: Siyasi Partiler Üzerine Bir İnceleme”, AÜSB Dergisi. (c. 22, s. 1), s. 323 - 348.
- Çiçekli Atıf ve Çiçekli Aydın. (2022). “Demokrasinin Güncel Tehdidi: Popülizm”, SEFAD, (48), s. 199-220.
- Finchelstein, F. (2021). Faşizmden Popülizme. İstanbul İletişim Yayınları, (Çev. Ali Karatay). 2. Baskı.
- Gerbaudo, P. (2018). Maske ve Bayrak. Popülizm, Yurttaşçılık ve Küresel Protesto. (Çev. Diyar Saraçoğlu). İstanbul: Kafka Yayınları.
- Kalaycıoğlu, E. (2018). “Karşılaştırmalı Siyaset: Giriş”, Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, ed: E. Kalaycıoğlu, D. Kağnıcıoğlu, s. 3-29.
- Kalaycıoğlu, E. (2021). Halk Yönetimi: Demokrasi ve Popülizm Çatışmasında Dünya. İstanbul: Efil Yayınevi.
- Kalaylıoğlu, M. (2017). “İktidarda Popülizm veya Tedrici Bir İnşa Süreci Olarak 2002-2010 AKP Dönemi: Bir Çerçeve Denemesi ve Birkaç Temel Önerme”, Mülkiye Dergisi. 41 (1), s. 67 - 104.
- Kaya, A. (2019). “Avrupa’da Popülist Sağın Yükselişi: Popülizm Nedir?”. https://www.academia.edu/38660472/Avrupa'da_Populizm_Euro_Politika_Dergisi.
- Kurtbağ, Ö. (2020). “ABD’de Yükselen Popülist alga ve Turmpizm: Neoliberal Küreselleşme, Ekonomik Kriz, Siyasetin İşlevsizleşmesi ve Elitizme Karşı Bir Geri Tepki mi?”. Akademik Bakış Dergisi. (13, s. 26), s. 135 – 164.
- Moffit, B. (2020). Popülizmin Küresel Yükselişi. Performans, Siyasi Üslup ve Temsil. (Çev. Onur Özgür). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mudde, C. ve Kaltfasser, C. R. (2019). Popülizm Kısa Bir Giriş. (Çev. Erdem Türközü). Ankara: Nika Yayınları.
- Şahnagil, S. (2021). “Türk siyasal kültürü kapsamında bir sistem arayışı: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi”, EKEV Akademi Dergisi, 88, s. 523-540.
- Taggart, P. (2004). Popülizm. (Çev. Barış Yıldırım). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Urbinati, N. (2022). Ben Halkım. (Çev. Büşra Ayoub). İstanbul: Tellekt Yayınları.

Uslu, C. (2020). "Popülist Egemenlik Anlayışının Teorik Kökenleri: Rousseau ve Schmitt", DÜHFD, c. 25, s. 42, s. 3-38.

Yetkin, B. (2010). Popülizm ve Özal-Erdoğan. Antalya: Yeniden Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Yayınları, 4. Baskı.

Yıldırım, O. (2021). "Batı'da Popülizmin Yükselişi: Heyuladan Fenomene", KAÜİİBFD, 12 (23), s. 394-414.

Yılmaz, Ö. (2020). "Sağ Popülizm ve Faşizm Kavramlarına Bolsonaro İktidarından Bir Bakış", Alınteri Sosyal Bilimler Dergisi, 4 (2), s. 137-162.

Orta Asya'da Göç Yönetişimi: Almatı Bölgesel Danışma Süreci

Zeynep Özde ATEŞOK *
Ayşegül KOMSUOĞLU**

Öz: Parçalı ve dağınık bir yapı gösteren göç yönetişiminin kapsayıcı ve tutarlı bir kurumsal yapı altında toplanması henüz mümkün görünmezken, göç yönetiminin temel aktörleri olarak devletlerin küresel, çok taraflı işbirliği çerçeveleri yerine artan şekilde bölgesel işbirliklerini tercih ettiği görülmektedir. Bölgelerin göç yönetişiminde artan rolü kabul edilmekle beraber göçün bölgesel boyutuna, bölgesel göç yönetişiminin temel dinamiklerine ve özelliklerine, küresel ve ulusal düzeyler ile etkileşimine dair sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu kapsamda çalışma, bölgesel göç yönetişimini anlamlandırmayı, temel dinamiklerini ve yapılarını değerlendirmeyi, özellikle de son yıllarda sayıları hızla artan bölgesel danışma süreçlerinin göç yönetişimindeki rollerini tespit etmeyi hedeflemektedir. Bu amaçla çalışmada bölgeselciliğin görece az geliştiği Orta Asya'da göç yönetişimi Almatı Danışma Süreci odağında bir durum analizi ile çözümlenecek, bölgesel göç yönetişiminin çerçevesi ve danışma süreçlerinin rolü değerlendirilecektir

Anahtar Kelimeler: Göç, yönetim, bölgesel danışma süreçleri

Migration Governance in Central Asia: Almaty Regional Consultative Process

Abstract: While it seems impossible to institutionalize, fragmented and dispersed migration governance under a comprehensive and coherent multilateral framework, as the main actors of migration governance states increasingly prefer regional cooperation frameworks. Despite the recognized role of regions in migration governance there is

* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, zoatesok@istanbul.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-0773-7270>

** Prof. Dr., Nişantaşı Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi
aysegul.citipitioglu@nisantasi.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-2815-1006>

Makale Geliş Tarihi: 15.08.2023

Makale Kabul Tarihi: 23.09.2024

limited research on the regional aspect of migration governance, main dynamics and features of regional migration governance and its interplay between global and national levels. In that regard, this research aims to evaluate main dynamics, features and structures of regional migration governance with a specific focus on regional consultative processes with the aim of identifying their role in regional and global migration governance. To that end, the article analyzes regional migration governance in Central Asia- a region with low levels of regionalization-through a case study based on Almaty Regional Consultative Process.

Keywords: *Migration, governance, regional consultative processes*

Giriş

Küresel yönetişimin net bir tanımı bulunmamakla beraber, sınır aşırı süreçlerde devletlerin ötesinde çeşitli kurum ve örgütlerin oynadığı bir dizi rolü tanımlamaya yönelik bu kavram, devlet üzeri ve altı düzeylerde tüm uluslararası, ulusüstü ve ulusaşırı düzenlemeleri kapsar niteliktedir. Sınır aşan doğası sebebiyle ortak eylem ve işbirliği ihtiyacının genel kabul gördüğü göç konusunda henüz çok taraflı, bağlayıcı bir yönetim çerçevesi geliştirilemezken, göç çeşitli kurumların katılımı ile devletlerin egemenlik alanları içerisinde değişik politika alanlarına dağılmış parçalı ve dağınık bir yönetim alanı olarak kalmıştır. Küresel göç yönetişiminin üç temel özelliğini Betts (2011: 2840-2842) (i) sınırlı çok taraflı yapı, (ii), gömülülük (*embeddedness*) ve (iii) çok düzeylilik olarak tanımlamaktadır. Çok taraflı yapının sınırlılığı ile kasıt, uluslararası göçü düzenleyen çok taraflı bir sözleşmenin, tam yetkili bir örgüt, tutarlı bir BM çerçevesinin mevcut olmamasıdır. Uluslararası mülteci rejimi istisnai olmak üzere, göçün tüm kategorilerini kapsayan bütüncül bir yapıdan bahsetmek mümkün değildir. Göçe dair ilk ve tek çok taraflı uluslararası antlaşma olan “Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına dair Uluslararası Sözleşme” 1990 yılında imzalanmasına rağmen göç alan ülkelerin katılmaması sebebiyle ancak 2003 yılında yürürlüğe girmiştir ve sınırlı etki alanına sahiptir. 174 üyesi ile en eski hükümetlerarası göç kuruluşlarından olan Uluslararası Göç Örgütü (UGÖ) son yıllarda hızla büyüyerek BM çatısı altına girmesine rağmen temelini oluşturan çok taraflı bir antlaşma olmaksızın, belirsiz bir yetki alanı içerisinde daha çok bir hizmet sağlayıcı olarak faaliyet göstermektedir (Pécoud, 2018). İkinci olarak, göçün çok boyutlu ve diğer politika alanları ile ilişkili yapısı, göçe dair düzenlemelerin çeşitli konularda – insan hakları, iş hukuku, gibi yapılmış bir dizi temel uluslararası sözleşmede yer bulmasını sağlamıştır. Gömülülük olarak tanımlanan bu özellik, doğrudan göç alanında olmayan çeşitli uluslararası antlaşma ve örgütün insan hareketliliğine dair yetkilerinin bulunmasını ifade etmektedir. Son olarak, devletlerin ana aktör kabul edildiği, BM kuruluşlarının dahil olduğu, çeşitli politika alanlarında yapılmış çok taraflı antlaşmaları içeren bu yapı yerel, iki taraflı, bölgesel ve bölgeler arası düzeyleri

de kapsayan çok düzeyli bir özellik göstermektedir. Göç yönetiminde devlet altı düzeyde yerel aktörlerin artan önemi kabul edilirken, devletlerin vize serbestisi, geri kabul, işçi antlaşmaları ile göçün çeşitli alanlarını ikili düzeyde düzenlemeye çalıştığı görülmektedir.

Bu çok düzeyli yapıda göçün küreselleşmesine ve siyasallaşmasına paralel şekilde bölgeselleşmesi, işbirliği ihtiyacını artırırken, göç alan gelişmiş ülkelerin çok taraflı işbirliği ve taahhütlerden kaçınmaları, göç yönetiminde esnek yapılanma arayışları ve göçün artan şekilde bölgesel kurumlar üzerinden yönetilmesi ile sonuçlanmıştır. Bölgesel bütünleşme çerçevelerinin göç alanında düzenlemeleri bulunmakla beraber, işbirliği daha çok Bölgesel Danışma Süreçleri (BDS) şeklinde gelişmektedir (Betts, 2011). Devletler öncülüğünde işbirliğini geliştirmeyi hedefleyen göç diyaloglarının ilki olan “Avrupa’da Hükümetlerarası Göç Sığınma ve Mülteciler Danışması” 1985 yılında BMMYK ve 6 Avrupa ülkesi önderliğinde oluşturulmuştur (Thouez ve Channac, 2006). Göç ve ilişkili başlıkları tartışabilmek için sağladığı esnek, resmi ve karar vermeye yönelik olmayan ortamı ile göç diyalogları göç yönetiminde sayıları hızla artan BDS’lerin önünü açmıştır (Helke, 2017). Hansen ve Koehler (2010: 5-10) iki tür yönetim ayrımı yapmaktadır. Devletleri kısıtlayan uluslararası antlaşma ve normlar bütünü *zorla yönetim (governance by constraint)* olarak tanımlanırken, devletlerin gönüllü olarak dahil olduğu, göç yönetimini doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen oluşumlar *işbirliği ile yönetim (governance through cooperation)* şeklinde tanımlanmakta ve göç yönetiminin geleceği olarak nitelendirilmektedir. Buna göre BDS’ler çıkar çatışması, kapasite eksikliği gibi sorunların aşılmasında ve katılımın düşük olduğu uluslararası bağlayıcı sözleşmelerin geleneksel olmayan yöntemler ile gerçekleştirilmesinde çözüm olabilecektir.

Nitekim, bağlayıcı olmamakla beraber günümüzde göç konusunda anlaşmaya varılan ilk bütüncül girişim New York Deklarasyonu ile Küresel Göç ve Mülteci Mutabakatlarında vurgulandığı şekli ile bölgeler ve bölgesel işbirliği göç yönetiminin temel yapı taşları olarak kabul edilmektedir. Göç yönetiminde bölgelerin artan önemine rağmen, bölgesel göç yönetiminin temel dinamiklerinin ve özelliklerinin ne olduğuna, nasıl yapılandığına ve küresel düzey ile etkileşimine dair henüz çok sınırlı araştırma bulunmaktadır (Lavenex ve Piper, 2022). Bu doğrultuda çalışma, bölgesel göç yönetimini anlamlandırmak, temel dinamiklerini ve yapılarını değerlendirmek, özellikle de son yıllarda sayıları hızla artan BDS’lerin küresel ve bölgesel göç yönetimindeki rollerini tespit etmek ve çözümlenmek hedeflerine yönelik kavramsal bir çabayı temsil etmektedir. Bu amaçla çalışmada bölgeselciliğin ve bölgesel kurumların görece az geliştiği Orta Asya’da bölge ve komşu devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları Almatı Danışma Süreci (AS) üzerinden bir durum

analizi ile bölgesel göç yönetişiminin çerçevesi ve danışma süreçlerinin rolü değerlendirilecektir. Çalışma ilk olarak bölgesel göç yönetişimine ve son dönemde sayıları ve önemi gittikçe artan BDS'lere odaklanmaktadır. Takip eden bölümde çalışmanın kavramsal çerçevesi ve yöntemi açıklandıktan sonra bu çerçeve üzerinden Orta Asya bölgesel göç yönetişiminin temel dinamikleri ve özellikleri tartışılacak ve Almatı Bölgesel Danışma Sürecinin rolü değerlendirilecektir.

Bölgesel Göç Yönetişimi

Göç ve göçün artan ekonomik, siyasi ve toplumsal etkileri yerelden, küresele farklı düzeyler arasında etkileşimi artırırken, gerçekleşen hareketliliğin büyük bölümünün bölgesel nitelikte olması¹ ile çoğalan karşılıklı bağımlılık, işbirliği ihtiyacını artırarak, göç yönetişiminde bölgeselleşmeyi de beraberinde getirmektedir. Çok taraflı resmi işbirliği ve yükümlülüklerden kaçınan devletler, göç yönetiminde artan şekilde esnek bölgesel işbirliklerine yönelmektedirler (Lavenex vd., 2016). Bölgesel göç yönetişimi, göç ve hareketliliğe yönelik coğrafi yakınlık temelinde şekillenen devletlerarası işbirliğini tanımlamak için kullanılsa da (Geddes vd., 2019) kavram resmi işbirliği ve kuralların yanı sıra yeni fikirleri ve uygulamaları içerirken, devletler dışında pek çok aktörün katılımı ile şekillenmektedir. Sık sık birbirinin yerine geçer şekilde kullanılan bölgeselcilik (*regionalism*) ve bölgeselleşme (*regionalization*) arasındaki ayrım da burada önem kazanmaktadır. Bölgeselcilik bir politika programı, amaç, hedefler ve bunlara ulaşmak için gereken stratejileri içerirken, işbirliğine yönelik siyasal ve kurumsal bir boyut barındırmaktadır. Bölgeselleşme ise bölgeyi oluşturan insan hareketliliği, ticaret, fikir alışverişi, takas gibi çeşitli hareketleri kapsayan bütünleşme, işbirliği, kimlik oluşum süreçlerinin toplamı olarak, ulus- aşırı sosyal bir boyuta sahiptir (Söderbaum, 2012: 14). Yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya olarak özetlenebilecek bu iki dinamiğin etkileşimi bir bölgede gelişen göç yönetişiminin türünü, yapısını ve kapsamını belirlemektedir.

Göç politika ve uygulamalarına yön veren yaklaşımlar temel olarak üç kategoride toplanmaktadır: Hareketliliğin kolaylaştırılmasına yönelik ekonomik yaklaşımlar, mülteci ve göçmen haklarının korunmasını hedefleyen hak temelli yaklaşımlar ile düzensiz göçün sınırlandırılması ve göç kontrolleri ekseninde güvenlik odaklı yaklaşımlar (Lavenex et al., 2016). Kurumsal olarak çok taraflı

¹ Göçmenlerin büyük çoğunluğu, aşinalıktan, yakınlıktan ya da girişin ve dönüşün görece kolay olmasından dolayı yakın ülkelere göçü tercih etmektedir (Kitimbo, Blower, McAuliffe, Lee, ve Abel, 2021, p. 59). Benzer şekilde zorunlu göç ve sığınma durumunda öncelikle komşu ülkeler tercih edilmekte, tüm mülteci nüfusunun %72'si komşu ülkelerde yaşamaktadır (UNHCR, 2022).

bölgesel sözleşmeler ile hükümetlerarası işbirliğinden, sosyal aktörlerin etkileşimi ile doğan, gayri resmi, geçici, sınır aşan yapılara kadar geniş bir yelpaze söz konusudur. Örgütsel olarak ise iki temel model öne çıkmaktadır. Kurumsallaşmış, hiyerarşik şekilde yapılanan, faaliyet alanı coğrafi olarak belirlenen, ortak karar verme ve uygulama mekanizmalarına sahip bütünleşme ve işbirliği modellerinin karşısında işlevsel olarak kurulan, esnek ve yatay şekilde örgütlenen, karar verme mekanizmalarının kurumsallaşma düzeyinin düşük olduğu BDS'ler yer almaktadır (Lavenex, 2019). Farklı seviyelerde ticari ve ekonomik bütünleşme hedefi ile örgütlenen bütünleşme çerçevelerinin göç yönetişimi açısından en temel bileşenini hareket serbestliği oluşturmaktadır. En bilinen örnek AB serbest dolaşım rejimi olmakla beraber nitelikli profesyoneller ile sınırlı asgari hareketlilik modellerinden, insanların serbest dolaşımına ve ikametine yönelik gelişmiş düzenlemeler içeren farklı bölgesel göç çerçeveleri mevcuttur (Lavenex et al., 2016). Bu örgütler bölge içi hareketliliği serbestleştirmenin yanı sıra bölge dışı göçe yönelik dış sınırların korunması, ortak vize ve sığınma politikaları gibi güvenlik odaklı yaklaşımlar ile göçmen haklarına yönelik hak temelli yaklaşımlar ve politikalar geliştirebilmektedir (Lavenex vd., 2016: 471-472). Öte yandan, geleneksel yaklaşımların yetersiz kaldığı değişen göç biçimleri, göçün dinamikleşen ve çeşitlenen yapısı ile yükselen bölgeselcilik göçe yönelik bölgesel düzeyde yeni yaklaşımları gerekli kılmıştır (Von Koppenfels, 2001). Düzenli göç yollarının kısıtlanması ile artan düzensiz göç ile göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretinin sınır aşan boyutu ve örgütlenmesi göçün kontrolüne yönelik bölgesel işbirliği arayışını artırmış, resmi ve çok taraflı kurumsal yapının dışında gelişen BDS'ler hızla artmaya başlamıştır.

Bölgesel Danışma Süreçleri

90'lı yıllardan itibaren göçe yönelik danışma süreçleri hızla artarken, bugün artık dünyanın her bölgesinde Bölgesel Danışma Süreçlerinin (BDS) kurulduğu gözlemlenmektedir. Bu süreçler göç ile alakalı konuları işbirlikçi şekilde tartışmak amacı ile devletleri, sivil toplumu ve uluslararası örgütleri sürekli ve düzenli toplantılar ile bölgesel düzeyde bir araya getiren ağlar ve diyaloglar şeklinde yapılanan oluşumlardır. Kurumsal bir yapılanmadan çok ortak bir amaç doğrultusunda esnek süreçler olarak gelişen bu yapılar sürekli toplantılar ve tavsiye kararlarla ilerlemektedir. İstişare sonucu oy birliği ile alınan kararların bağlayıcı niteliği bulunmamakta, yükümlülük oluşturmamaktadır. Gayri resmîlik/esneklik, açıklık/bağlayıcı olmama ve verimlilik BDS'leri diğer bölgesel örgütlerden ayıran üç temel özellik olarak kabul edilirken (Von Koppenfels, 2001), gayri resmîliğin getirdiği mahremiyet de ayırt edici nitelikler arasındadır (Thouez ve Channac, 2006). Devletlerin egemenlikleri üzerinde kısıtlama getirmeyen bu süreçler işbirliğinin siyasi ve finansal maliyeti, güven ve karşılıklı anlayış eksikliği gibi engelleri kaldırarak, göçe ilişkin konularda

tarafının birbirlerini tanıyabileceği, çıkar ve tercihlerini tartışabileceği, ortak çözümler üretebileceği alanlar yaratmaktadır (Hansen, 2012).

Eşgüdüm ve işbirliğinin geliştirilmesi, iyi uygulama örneklerinin tespiti ve yaygınlaştırılması ile standartların oluşturulması gibi amaçlarla faaliyet gösteren bu süreçler göçe yönelik bütüncül ve kapsamlı yaklaşımlara sahip olabileceği gibi, bölgesel öncelikler temelinde konu odaklı da olabilmektedir. İlk yıllarda çoğu BDS insan kaçakçılığı ile mücadele gibi dar kapsamlı ve güvenlik odaklı kurulurken, son yıllarda farklı konularda faaliyet gösteren BDS'lerin sayısı artmaktadır (Hansen, 2012, p. 30; Hansen ve Koehler, 2010, pp. 9-11). Çoğunlukla ortak bir problem odağında kurulan BDS'ler için bölgesel bir acil durum -artan göç baskısı, dağılan ülkeler gibi- kolaylaştırıcı etki yapabilmektedir. Bölgesel bütünleşme projelerinin uzantısı olarak gelişen örnekler olduğu gibi bağımsız gelişen süreçlerin ileri aşamalarda kurumsallaşmış bölgesel yapılar ile resmi bağlar kurduğu da görülmektedir. Nitekim, farklı politika alanları arasındaki bağlantıların güçlendirilerek, diğer bölgesel örgütler ile ortaklıkların geliştirilmesi süreçlerin başarısı açısından önemli kabul edilmektedir (Hansen ve Koehler, 2010: 13).

Her süreç birbirinden farklı gelişse de Von Koppenfels (2001) bu süreçlerin oluşumunu dört aşamalı bir model ile açıklamaktadır. İlk aşama, göç ile ilgili konuların bölgesel işbirliği ile ele alınması yönünde karar verilmesi, ikinci aşama göçe ilişkin terimler, tanımlar, kavramlar üzerinde “ortak dil” in inşasıdır. Üçüncü aşamada bölgesel diyalog ve bilgi paylaşımını kolaylaştıracak hedeflerin, eylem planlarının üzerinde anlaşma sağlanırken, dördüncü ve son aşama somut uygulamaları içeren eylem odaklı süreçlere geçişi içermektedir. Bazı durumlarda uygulamaya yönelik izleme ve değerlendirme süreçleri de geliştirilmektedir. Sürekli toplantılar şeklinde ilerleyen süreçler esnek yapılanmasına rağmen yapısal bir bütünlük sergilemektedir. Oybirliği ile kabul edilen, temel öncelikleri, hedefleri ve uygulama çerçevelerini içeren eylem planları üzerinden organize, bütüncül bir yapı oluşturulmaktadır. Açık kurallar ile takip ve değerlendirmeye dair prosedürler BDS'lerin temel başarı kriterleri arasında kabul edilmektedir (Hansen ve Koehler, 2010: 12).

Katılımcıları üzerinde mali yükümlülük oluşturmayan bu süreçlerin finansmanı gönüllülük ilkesi ile devletler veya uluslararası örgüt tarafından sağlanmaktadır. Bu örgütler BDS'lerin kuruluşu ve yönetiminde görev almakta çoğunlukla da sekreteryaya faaliyetlerini üstlenmektedirler. İdari görevin yanı sıra örgütler sahip oldukları bilgi ve deneyim ile süreçlerin gündemini belirleme ve yol göstermenin yanı sıra aracı, uzlaştırıcı, kolaylaştırıcı roller üstlenmektedir (Von Koppenfels, 2001). Küresel örgütlerin yanı sıra dış politika öncelikleri doğrultusunda diğer devletler ve AB başta olmak üzere çeşitli bölgesel oluşumlar BDS'lerin kuruluşuna destek ve finansman sağlamaktadır. BDS'lerin

yayılmada diğere devlet ve örgütlerin etkisini Thouez ve Channac (2006) politika transferi ile açıklamaktadır. Bir politik sistemde başarılı olan politikaların, idari düzenlemelerin, kurum ve fikirlerin diğere bir sistemde kullanılmasına dair olan süreci ifade etmek için kullanılan kavram öğrenme, öykünme, içselleştirme, rekabet, koşulsallık, zorlama gibi farklı mekanizmalar ile işlemektedir. Bölge ile bağları, çıkarları olan devletler ile uluslararası örgütler kendi yetki ve etki alanlarını genişletmek, programlarının uygulanmasını sağlamak amacı ile BDS transferlerinde önemli aktörler olarak yer almaktadır (Thouez ve Channac, 2006).

BDS'ler katılımcıları arasında rekabetçi eğilimler, bağıllık ve taahhüt konusunda isteksizlik, liderlik ve finansman sorunları başta olmak üzere pek çok sorunla mücadele etmektedir (Hansen, 2012; Von Koppenfels, 2001). Finansman açısından bazı ülkelere, örgütlere bağılı oluşu, bu süreçleri iktidar mücadeleleri ve hegemonya çekişmelerine açık hale getirmektedir. BDS'lerin kapalı ve demokratik olmayan süreçleri, güvenlik kaygılarını insan haklarının önüne koyması ile eleştirilmektedir. Öte yandan hassas konularda bilgi paylaşımı ve mahremiyetin korunması konusundaki hassasiyetler anlaşılır olmanın ötesinde bazı koşullarda zaruri kabul edilebilmektedir. Keza BDS'lerin diğere hükümetlerarası örgütlerden daha az demokratik olduğunu iddia etmek, kararların oydaşma ile alındığı düşünöldüğünde tartışmaya açıktır (Hansen ve Koehler, 2010: 8-10). BDS'ler ayrıca sıklıkla bağlayıcılıkları bulunmadığından alınan kararları uygulamalara dönüştüremediğı, tartışma düzeyinde kaldıkları, devletlerin tutum ve davranışlarını değıştirmekte etkisiz kaldıkları yönünde eleştirilmektedir (Hansen, 2012; Von Koppenfels, 2001). Tüm bu eleştirilere rağmen politika değışimlerini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen BDS'ler mevcutken, bu süreçlerin göçe yönelik işbirliğinin geliştirilmesi ile ortak anlayışın ve dilin oluşturulması, aşağıdan yukarıya katılımın artırılması ile çok taraflı müzakere ve antlaşmalara temel hazırlaması gibi kısa vadede olmasa da uzun vadeli etkileri bulunmaktadır (Hansen ve Koehler, 2010: 9-11).

Artan işbirliği BDS'lerin en önemli çıktıları arasındadır. Göçe ilişkin farklı konularda düzenli bilgi alışverişi, veri toplanması ve derlenmesi, kapasite artırımı çalışmaları ile eğitim ve seminerler gibi faaliyetler göç politikalarında yakınsamaya, ortak politika inşasına zemin hazırlamaktadır. Düzenli raporlar ile sistematik veri ve bilgi paylaşımı, tasnifi ve değılendirilmesi göçün değışen ve çeşitlenen yapısı, türleri ve yönelimlerini anlamlandırabilmek ve yönetebilmek açısından öncelikli araçlar arasındadır. Teknik eğitimler ve ekipman tedarikini içeren kapasite geliştirmeye yönelik, ülkelerin bilgi ve deneyimini artırmayı, yakınlaştırmayı hedefleyen programlar, özellikle kısıtlı beşeri ve finansal kaynaklara sahip, yönetim kapasitesi düşük ülkeler açısından önem arz etmektedir (Hansen, 2012). İkincisi, tekrarlanan temaslar ve toplantılar ile artan

güven ve işbirliği ortamının göçe ilişkin ortak dil ve anlayışın geliştirilmesi konusunda önemli katkısı bulunmaktadır. Tartışmalı göç terimleri, statü ve kategorileri ile ortak dil üzerinde uzlaşma sağlanması bu açıdan ilk adımı oluşturmaktadır. Aracı ve bürokratik engellerin olmaması iletişim ve bilgi akışını kolaylaştırırken, sıklaşan toplantı ve görüşmeler ile işbirliğinin faydasına dair algı artarken, oluşan güven ortamı göçe dair ortak anlayışı geliştirmekte, uzlaşma inşasını kolaylaştırmaktadır (Hansen, 2012). Ortak dilin tekrar tekrar kullanımı ile yakınsama gerçekleştirilirken (Orchard, 2016), işbirliğinin sağladığı faydanın, çıkar ve tercih algılarını gerek materyal gerek düşünsel düzeyde değiştirdiği ifade edilmektedir (Thouez ve Channac, 2006). Üçüncü olarak, hükümetlerarası, yukarıdan aşağıya dinamikler ile kurulan bu süreçler, yerel aktör ve STK'ların dâhil edildiği aşağıdan yukarıya yaklaşımları ve oluşturdukları gayri resmi tartışma mekanları ve forumlar ile bölgesel ortaklıkların temelini atan, verimli alanlar yaratmaktadır. Bu bağlamda devlet ve devlet dışı aktörler arasında anlayışın geliştirilmesi ile demokrasi ve meşruiyet kaygılarının giderilmesinde STK katılımı BDS'lerin başarılarını da etkileyen faktörlerdendir (Hansen ve Koehler, 2010: 11-14; Oberoi, 1999). Çoğu BDS'nin sivil toplum toplantıları mevcutken, bazılarında STK temsilcilerinin doğrudan hükümetlerarası toplantılara katılmaları sağlanmaktadır. Aşağıdan gelen yerel, toplumsal talepleri bölgesel ve küresel düzeye taşımak açısından BDS'ler önemli göreve sahiptir. Özellikle sivil toplumun zayıf olduğu bölgelerde, BDS'lerin toplumsal aktörleri güçlendirdiği, uluslararası sözleşme ve kurallara uyumu geliştirecek şekilde etki etmelerinin önünü açtığı görülmektedir (Oberoi, 1999).

Son olarak, bağlayıcı ve resmi olmayan bu esnek yapı sürekli değişen göç dinamikleri ve türlerine adapte olmayı kolaylaştırırken küresel göç yönetişimini de tamamlar niteliktedir. Bu açıdan BDS'ler karma göç akınları karşısında yetersiz kalan uluslararası kurumlara yönelik reform çağrısı olarak değerlendirilmektedir (Thouez ve Channac, 2006). Çoğu BM sözleşmeleri bağlayıcılıkları ile farklı uygulamalara alan açmadıkları ve yük paylaşımı konusunda yetersiz kaldıkları yönünde eleştirilirken, özellikle göç ile alakalı sözleşmelere katılımın düşük kaldığı bölgelerde BDS'ler bu konuda tamamlayıcı görev üstlenmektedir. BDS'lerin kuruluş ilkeleri, hedef ve uygulama çerçevelerinde yer verilen sözleşmelerde kodifiye edilen ilke ve normlar bağlayıcı olmayacak ve seçici bir şekilde bölgelere taşınmakta (Von Koppenfels, 2001: 75-76), bu şekilde norm transferi ve yerelleşmenin de önü açılmaktadır. Öte yandan çok taraflı kurumların tartışılması, taslaklarının oluşturulması açısından verimli alanlar sunmaktadırlar. Küresel Mutabakatların hazırlık ve müzakere süreçlerinde BDS'ler etkin rol oynamış, bölgesel çıkar ve tercihlerin kıtılara yansımaları sağlamıştır (Maiyegun, 2019).

Özetle, egemenlikten feragat etmeden diyalogu kolaylaştıran, bilgi paylaşımı ve faaliyetlerde eşgüdüm sağlayan, etkin ve hızlı süreçler üreten BDS'ler bölgesel göç yönetiminde değişen ihtiyaçlara yönelik esnek, işlevsel, yenilikçi, çok taraflı bir yaklaşımı temsil etmektedir (Wexler, 2012). Göç yönetiminde küresel, ulusal ve iki taraflı yaklaşımların yetersizliğinde, BDS'ler bölgelerin artan öneminin ve çok taraflı düzenleme ihtiyacının göstergesidir (Thouez ve Channac, 2006; Von Koppenfels, 2001). Etkin bölgesel göç yönetişiminin ilk adımı sayılabilecek ve sayıları hızla artan bu süreçlere ilişkin faaliyet gösterdikleri bölgelerde dahi sınırlı bilgi bulunmaktadır (Oberoi, 1999). Henüz emekleme döneminde olan ve pek çok meydan okuma ile karşı karşıya olan bu oluşumların gelişimleri ve etkinliklerine dair kısıtlı sayıda çalışma mevcutken, bölgeselcilik düzeyi düşük, görece “zayıf” devletlerin katılımı ile kurulan süreçlerin nasıl bir gelişme kaydedeceklerine dair araştırma yok denecek kadar azdır (Hansen ve Koehler, 2010: 12; Orchard, 2016; Wexler, 2012). Bu doğrultuda çalışma bölgeselcilik düzeyi düşük ve yeni bağımsızlıklarını kazanmış ülkelerden oluşan, Avrasya göç sisteminin alt sistemi olarak kabul edilen Orta Asya bölgesel göç yönetişimine ve bölgede faaliyet gösteren diğer BDS'lere göre yeni ve Orta Asya'ya yoğunlaşan Almatı Sürecine odaklanmaktadır.

Kavramsal Çerçeve ve Yöntem

Bir durum çalışması olarak tasarlanan çalışmada Orta Asya'da mevcut bölgesel göç yönetişimi, görece yeni bir BDS olan Almatı Süreci odağında bir analize tabii tutulmaktadır. Veri toplama yöntemi olarak bölgeye dair raporlar, araştırmalar gibi ikincil kaynaklara ek olarak Almatı Sürecine dair belge analizi kullanılmıştır. Durum çalışması, zaman, yer ve fiziksel/coğrafi olarak sınırlandırılmış bir sistemin –olay, süreç vb.- derinlemesine, geniş kapsamlı veri toplama süreçleri ile incelenmesini içeren bir nitel araştırma deseni (Creswell ve Poth, 2016) olarak bölgesel göç yönetişiminin çözümlenmesine imkan sağlayacağı için tercih edilmiştir. Peşi sıra gelen etkinlikleri oluşturan adımların oluşturduğu süreçleri tarif etmek için kullanılan “durum” bu anlamda Almatı Süreci odağında Orta Asya göç yönetişiminin derinlemesine anlaşılmasına izin verecektir. Tek vaka – Almatı Süreci de bir alt vaka olarak kabul edilmektedir- olarak tercih edilen araçsal durum çalışması ile araştırma sorunsalına ilişkin derin ve bütüncül bir yaklaşım sunmak hedeflenmiştir (Stake, 1995). Bu şekilde bölgesel -özellikle de kurumsallaşma düzeyi düşük bölgelerdeki- göç yönetişimine dair daha derin bir kavrama ile bölgesel göç yönetişimi ve BDS alan yazınına katkı sunmak, başka vakalar için bilgi üretmek amaçlanmıştır. Araştırmanın bulguların test edilebileceği alan yazınına genişletecek, çok vakalı, karşılaştırmalı çalışmalara da temel olması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda araştırma yukarıdaki yeni gelişmekte olan BDS alan yazının yanı sıra aşağıda detaylandırılan bölgesel göç

yönetişimini anlamaya yönelik geliştirilen analiz çerçevesi ile ilişkilendirilerek, analizin bağımsız değişkenleri şekillendirilmiştir. Böylelikle teori test eden bir durum analizi tasarımı hedeflenmiştir (Kürüm, 2017).

Bu kapsamda bölgesel göç yönetişimi, göç siyaseti ve farklı düzeylerin etkileşimini bir araya getiren iki farklı analiz çerçevesi birleştirilerek kavramsallaştırılacaktır. İlk olarak bölgesel göç politikalarının analizinde yönetim yapısının siyasetine odaklanan Betts'in (2011) (i) çıkarlar, (ii) güç ilişkileri ve (iii) göçün düşünsel boyutu ekseninde geliştirdiği çerçeve kullanılacaktır:

(i) Tercihler ve çıkarlar göç politikalarının belirlenmesinde, işbirliği olasılığı ve fırsatlarının değerlendirilmesinde temel faktörlerdir. Göçe dair tercihler ekonomi, istihdam ve güvenlik politikaları doğrultusunda belirlenirken, bu politikaların işbirliği mi yoksa rekabet ortamında mı gerçekleştirileceği göç yönetişiminin alacağı yapıyı şekillendirmektedir. Ulusal çıkarlar ve tercihler kadar bunların devletlerin algılarına ve bağlama göre nasıl değiştiği, bölgesel düzeyde nasıl şekillendiği ve ifade edildiği bu analizin temel unsurlarıdır.

(ii) İktidar ve güç ilişkileri göç yönetim yapılarını şekillendiren en önemli unsurlardandır. Çok taraflı göç yönetişimi çerçevesinin eksikliği rekabetçi bir politika ve yönetim alanının oluşmasına sebep olurken, iktidar ilişkilerinin şekillendirdiği bir yapı yaratmaktadır. Devletlerin esnek ve seçici işbirliği şekilleri oluşturmasına izin veren bu dağınık ve parçalı yapının düzenleyici etkisi sınırlı kalırken, göç politikaları ekseriyetle ulusal egemenlik alanında belirlenmekte, dolayısıyla göç siyaseti mevcut iktidar ilişkileri ile şekillenmektedir. Sistemdeki görece güçlü –göç alan- ülkelerin bu yapıyı kendi çıkarları doğrultusunda kullanması, diğer ülkeleri bu çerçeveye uymaya zorlaması asimetric iktidar ilişkilerini güçlendirmektedir. Bölgesel göç yönetişiminde bölgesel hegemonların ve diğer bölgesel blokların müdahalesi ile bunların karşısında geliştirilen ittifaklar, dengeleme uğraşları, farklı konuların göç ile ilişkilendirilmesi, koşulsallık gibi mücadele stratejileri bu kapsamda değerlendirilmektedir.

(iii) Yapısal faktörler, iktidar ve çıkar ilişkilerinin yanı sıra fikirler ve düşünceler yani göçün nasıl algılandığına dair düşünsel boyutu, göçe dair ortak anlayış göç siyasetine etki eden faktörler arasındadır. Çok taraflı, bağlayıcı bir yönetim çerçevesinin yokluğunda, göçün ve sonuçların dağılımındaki belirsizlikler riski artırırken, ortak anlayışın eksikliği her türlü işbirliği çerçevesinin önünde engel oluşturmaktadır (Betts, 2011: 16-17).

Devletleri odağa alan bu analiz çerçevesi, bölgesel göç yönetişiminin temel dinamiklerini anlamlandırmaya yönelik devlet dışı aktörleri ve süreçleri de içeren çok aktörlü, aşağıdan-yukarıya yaklaşımlar ile dışsal faktörlerin

etkileşimine odaklanan Lavenex ve Piper'ın (2022: 2839-40) analiz çerçevesi ile tamamlanacaktır. Yazarlar bölgesel göç yönetişimini aşağıdaki üç temel dinamik ve birbirleri ile etkileşimleri üzerinden kavramsallaştırmaktadır:

(i) Yukarıdan aşağıya yaklaşım; bölgesel göç yönetişiminin kurumsallaştığı süreçlerin tespitinde yukarıdan aşağıya dinamikler ile hükümetlerarası işbirliği ekseninde, devlet odaklı, bölgeler ile küresel çok taraflı kurumların etkileşimine odaklanan kurumsal bir analiz sunmaktadır.

(ii) Aşağıdan yukarıya yaklaşım; devlet dışı aktörleri bu analize dâhil ederek bölgesel göç yönetişimine etki eden diğer aktörleri, eylem ve etkileşimleri mercek altına almaktadır (Piper ve Rother, 2022: 2931-2933). Devlet dışı aktörlerin katılımının hala kısıtlı kaldığı göç yönetişiminde aşağıdan yukarıya olacak şekilde toplumsal taleplerin ve kurumların bölgesel düzey ile etkileşimi bu yaklaşımın odağını oluşturmaktadır.

(iii) Bölge ötesi yaklaşım; bölgesel işbirliğinin dış etkenlerden, güç ilişkilerinden izole araştırılamayacağı kabulü ile devletlerin yanı sıra uluslararası örgütlerin rolü ile politika, norm transfer ve yayılım süreçlerine odaklanarak, harici ve dâhili faktörlerin etkileşimini analize dahil etmektedir.

Bu iki çerçevenin bir araya getirilmesi ile Orta Asya'da bölgesel göç yönetişimine dair kapsamlı ve sistematik bir analiz çerçevesi oluşturmanın yanı sıra statik bir değerlendirmeden öte, çok aktörlü, çok boyutlu ve çeşitli yönlerde ilerleyen dinamik bir analiz hedeflenmektedir.

Orta Asya'da Bölgeselcilik ve Göç

Zengin doğal kaynakları, beşeri potansiyeli ile önemli ticaret ve enerji güzergahlarının üzerinde yer alan Orta Asya devletleri (Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan, Tacikistan, Türkmenistan) bağımsızlıklarını kazandıkları günden itibaren Avrasya jeopolitik rekabetinin merkezinde yer almışlardır. Afganistan, Çin, Hindistan, İran, Pakistan ve Rusya ile çevrili bölge, siyasi ve toplumsal ayrılıklar ile stratejik olduğu kadar istikrarsız bir konuma sahiptir. Yeni kazanılmış bağımsızlık ve egemenliğin yarattığı hassasiyetler, bölgesel işbirliği ve kimlik arayışını bugüne kadar engellemiştir. Kapasite ve siyasal irade eksikliği ile otoriter eğilimlere sahip bölge rejimleri, kontrol becerilerini, dolayısıyla istikrarlarını tehlikeye sokacak her türlü işbirliği çerçevesinden kaçınmaktadır (Collins, 2009). Etnik ve idari sınırlar arasındaki uyumsuzluk sebebiyle yıllardır devam eden sınır, enerji ve su kaynakları anlaşmazlıkları sonucunda komşu devletler ticaret ve etkileşim kaynağından çok ulusal güvenliğe tehdit olarak görülmekte (Lewis, 2018), bölgesel siyaset işbirliğinden uzak, rekabetçi şekilde gelişmektedir.

Geleneksel olarak Rusya etki alanı içinde olan bölgede daha gelişmiş ekonomilere ve görece istikrara sahip Özbekistan ve Kazakistan için Rusya halen başat aktör olmakla beraber, bağımlılığı azaltabilmek amacı ile diğer ülkeler ile ilişkiler geliştirilmektedir. Kıt kaynaklar sebebi ile daha az gelişmiş Kırgızistan ve yıllarca iç savaş ile zayıflamış Tacikistan'ın Rusya'ya aşırı bağımlılığı söz konusuysen Türkistan yıllardır takip ettiği tecrit ve tarafsızlık politikası ile bölgesel işbirliğine uzak durmaktadır. Bölgede etki alanını genişletmeye çalışan komşu Çin ile 11 Eylül sonrası artan Amerikan varlığına ek olarak ve AB gibi küresel aktörler bölgeye ve bölgeselcilik çabalarına müdahalelerde bulunmaktadır. Güçlü devletler ile çevrili olmanın getirdiği bağımlılık ilişkileri ile yeni aktörlerin katılımı ile denge arayışı temel bölgesel dinamikler arasındadır (Allison, 2008). Enerji krizleri ile jeopolitik denge arayışı yeni aktörlere alan açarken, dış güçlerin müdahalesi ile başlatılan bölgesel inisiyatiflerin etkisiz kaldığı, aksine ayrılıkları daha da güçlendirdiği iddia edilmektedir (Lewis, 2018).

Ortak geçmiş ve sorunlara potansiyel faydasına rağmen bölgesel işbirliğinin bu şekilde düşük seviyelerde kalması, “başarısızlık”, “muamma” olarak değerlendirilirken bölge ülkeleri bölgesel ilişkileri kurumsallaştırma becerisinden yoksun görülmektedir (Allison, 2008; Collins, 2009). Orta Asya, siyasi, ekonomik ve sosyal bölünmelerin yoğun olduğu, anlamlı bölgesel kurumlardan yoksun, düşük bölgesel kimliğe sahip bir bölge görünümündedir. Öte yandan, bölgede kendi bağlamı içerisinde ortak fikir, kural ve inançlar ekseninde sınırlı da olsa bir tür “illiberal bölgeselciliğin” bulunduğu (Costa-Buranelli, 2021; Horak, 2018; Lewis, 2018), bölge ülkelerinin egemenlik, toprak bütünlüğüne saygı, işçilere müdahale etmeme gibi uluslararası toplumun temel kurallarını benimsedikleri, BM ve diğer örgütlerde bölgesel ortak bir anlayış ve dil oluşturdukları görülmektedir. Ortak tarih, siyasi geçmiş ve sistemsel düzeyde karşılaşılan tehditlere karşı ortak pozisyon alma ihtiyacı ile açıklanan bu yakınsamaya (Costa-Buranelli, 2014) rağmen olası işbirliği fırsatları bölge ülkeleri için bağımsızlıklarını ve egemenliklerini konsolide etmelerine yardımcı olduğu sürece söz konusudur (Akcalı, 2003).

Son yıllarda anlaşmazlıkların büyük oranda çözümlenmesi ve Ukrayna savaşı ile değişen jeopolitik dengelerin bölgesel işbirliğini canlandıracağına dair ihtimallere rağmen (Cornell ve Starr, 2018; Horak, 2018; Marat, 2023) süreç belirsizliğini korumaktadır. Çoğu çözümlenmesine rağmen toprak iddiası, yaylaların ve su kaynaklarının kullanımı konularında devam eden sınır sorunları, özellikle Özbekistan, Tacikistan ve Kırgızistan'ı karşı karşıya getirmektedir. Artan gerilimin sık sık çatışmaya dönüşmesi bölgesel ilişkiler ve siyasetin bıçak sırtı özelliğini gösterir niteliktedir.

Bölgesel Göç Dinamikleri ve Yönelimler

Orta Asya, 23 milyondan fazla göçmenin bulunduğu, dünyanın en büyük göç sistemlerinden olan Avrasya göç sisteminin² alt bölgesi olarak kabul edilmektedir. Bölge içi göçün yüksek seviyelerde olduğu Avrasya'da toplam uluslararası göçün %90'dan fazlası BDT ülkeleri arasında ve özellikle Rusya'ya gerçekleşirken, ağırlıklı olarak Özbekistan ve Tacikistan'dan kaynaklanmaktadır (ICMPD, 2022; Ivakhnyuk, 2006; McAuliffe vd., 2021). Göçün ekonomik öneminin ve emek arzı farklılıklarının yanı sıra tarihi bağlar, coğrafi yakınlık, ortak yaşam deneyimi, altyapı, dil, entegre iletişim ve ulaşım sistemi ile yarı geçirgen sınırlar ve vize muafiyeti uygulamaları bölge içi göçü sürekli kılan temel faktörlerdir (Delovarova vd., 2013; Ivakhnyuk, 2006; Sadovskaya, 2006). Bölgedeki göç hareketleri ve politikalarının merkezinde olan Rusya tüm dünyada en çok göçmen alan ülkeler arasında ikinci sıradadır (Bahovadinova ve Scarborough, 2018). SSCB'nin dağılması sonrasında Rusya liderliğinde kurulan bölgesel inisiyatifler ile kısmi de olsa bütünleşmenin devam ettiği, bölgesel göç dinamiklerinin bu bağlamda düşünülmesi gerektiği tartışılmaktadır (Leonov ve Korneev, 2019).

İlk yıllardaki siyasi ve etnik göç 90'lardan sonra azalırken, artan emek göçü bugün hala bölgedeki en temel göç türünü oluşturmaktadır. Geçiş döneminde düzenli göç kanallarının açılmaması, resmi altyapıların kurulamaması gibi nedenlerle bölge içi hareketlilik kayıt altına alınmazken, düzensizliğini koruyan bölgesel emek piyasası, sistemin hala en görünür özellikleri arasındadır. 2021 yılında Rusya'ya giriş yapan 7 milyon göçmenin sadece 2 milyonu çalışma iznine sahiptir (ICMPD, 2022: 17). Vizeli veya vize serbestisinden faydalanarak giriş yapan göçmenlerin kayıt dışı olarak emek piyasasına katılımları şeklinde işleyen sistem, yetersiz mevzuat, kurumsal altyapı ile bürokratik işlemlerin uzunluğu ve caydırıcılığı ile beslenmektedir. Bu çerçevede kayıt dışılığa sebep olarak, insan ticareti gibi sınır aşırı suç ağlarını beslemekte, şiddet, suiistimal ve hak ihlallerine zemin hazırlamakta, ulusal emek pazarı üzerinde yıkıcı etki yapmakta ve tüm bölgede yolsuzlukları artırmaktadır. Benzer özellikler gösteren Orta Asya'da hızlı nüfus artışı, düşük yaşam standartları ve emek arzı dengesizliği daha çok emek göçü şeklinde gelişen göç hareketlerinin en temel nedenlerindedir. Geçici ve tekrar eder şekilde yaşanan, mevsimsel göçün de yoğun olduğu bölgede göç, emek ihtiyacının yoğun olduğunu Rusya'ya ve yakın dönemin yükselen bölgesel gücü Kazakistan'a yönelmektedir. Görece

² Genel olarak 22 ülkeden oluştuğu kabul edilen Avrasya bölgesinin diğer alt bölgelerini Baltık bölgesi, Orta ve Doğu Avrupa oluşturmaktadır. Bugün hepsi üye olmasa da Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkeleri aynı zamanda BDT ülkeleri olarak da anılmaktadır (Druke, 2006).

gelişmiş ekonomisi ile önemli bir hedef ülke haline gelen ülke bölgesel göç sistemindeki önemli oyuncularından olmuştur. Bölgeye komşu olmasa da kültürel ve tarihi bağları ile Türkiye de Orta Asya'dan göçün önemli hedef ülkeleri arasındadır. Kırgızistan, Tacikistan ve Özbekistan yoğun göç veren ülkeler konumundadır. Göçmenlerin aktif nüfusunun %10-18'ini oluşturduğu bu ülkelerde GSMH'nin büyük bölümünü oluşturan işçi dövizleri en önemli ekonomik kaynaklar arasındadır. Tüm dünyada GSMH oranına göre en çok işçi döviz alan ülkeler arasında Kırgızistan beşinci (%29), Tacikistan altıncı (%27) sırada yer almaktadır (McAuliffe vd., 2021: 42).

Orta Asya göç alanının diğer bir özelliği, Güney-Doğu Asya, Orta Doğu ve Avrupa arasındaki önemli güzergahların üzerinde yer almasından kaynaklı insan, silah ve uyuşturucu kaçakçılığı ve kontrolsüz göç için açık koridor olmasıdır. Bağımsızlık sonrası uzun dönem sınırların belirlenememesi, kontrolsüz sınır geçişleri ve karşılıklı toprak iddialarının yanı sıra Çin, Rusya ve Afganistan ile yaşanan sınır sorunları göç yönetişiminin bölge siyasetinde ilk andan itibaren önemli bir konu olarak öne çıkmasına neden olmuştur. Sınırlarda yaşanan sorunlar bu geçişleri beslerken, ulusal ve bölgesel güvenlik zafiyeti tartışmalarını da beraberinde getirmektedir (Sadovskaya, 2006).

Bölgenin göç dinamikleri değerlendirirken ele alınması gereken diğer başlık ise Afganistan'da uzun yıllardır devam eden savaş ve çatışma kaynaklı sığınmacı ve mülteci korumasıdır. Her ne kadar önceki dönemde Afganistan'dan kaçanlar çoğunlukla İran ve Pakistan'a sığınmışsa da Taliban'ın iktidara gelmesi ile hızla insani krize dönüşen durumu Orta Asya ülkeleri bölge güvenliği ve istikrarı açısından tehdit olarak algılamaktadır. Uçuş durdurma, sınır kapatma kararları ile bölge ülkeleri sığınmacı kabul etmeyeceğini açıklamıştır. Özellikle Tacikistan ve Özbekistan'da yerel halk ve sığınmacılar arasında gerginliği tırmandıracağı düşünülen durumun, düzensiz göçü artırması beklenmektedir (ICMPD, 2022). Afganlar dışında bölgedeki diğer sığınmacı grupları olan Çeçenler ve Uygurlara mülteci statüsü tanınmamaktadır. Orta Asya ülkeleri Rusya ve Çin'in baskıları ve siyasi kaygılar nedeniyle BDT ülkeleri ve Çin'den gelen sığınmacılara mülteci statüsü vermemektedir. Bölge ülkeleri arasında ise Özbekistan ve Kırgızistan sığınmacı üreten ülkelerdendir (Orchard, 2016: 63). Ayrıca, Afganistan ve Ukrayna dâhil diğer savaş bölgelerinde çatışan yabancılar arasında çok sayıda Orta Asya kökenlinin bulunduğu bilinirken, geri dönüşler bu çerçevede ayrı bir güvenlik tehdidi olarak değerlendirilmektedir.

İklim değişikliğinden en çok etkilenen Orta Asya'da iklim kaynaklı göç diğer önemli başlıktır. Doğal afetlerde artış, kısıtlı su kaynaklarının azalması ile bölgede tarımın ciddi şekilde etkileneceği, özellikle sınır çatışmalarının sık yaşandığı, yoğun ve karışık etnik nüfusa sahip, tüm Orta Asya nüfusunun ¼'ünü barındıran Fergana Bölgesi'nin etkileneceği bu durumun zorunlu göçe sebep

olacağı tahmin edilmekte, 2050 yılında sayıların 2,4 milyona ulaşması beklenmektedir (ICMPD, 2022).

Son olarak, Ukrayna Savaşı ile yeni göç dinamikleri gündeme gelmiştir. Rusya'dan Orta Asya'ya göç beklenmedik şekilde artış gösterirken (Engvall 2023), bozulan Rus ekonomisinin Orta Asya'dan göçü düşüreceği gibi geri dönüşlere de sebep olması beklenmektedir (Hashimova, 2022). Öte yandan savaşın Moldova, Gürcistan ve Azerbaycan'dan Rusya'ya göçü düşürmesi, emek ihtiyacında Orta Asya ülkelerinin daha da önem kazanmasına sebep olmuş, göçmen sayılarında beklenen azalma yaşanmamıştır. Diğer taraftan son dönemde Orta Asya kökenli göçmenler tarafından gerçekleştirilen terör saldırılarının Rusya'da yarattığı göçmen karşıtı, düşmanca ortamın göç dinamikleri üzerinde etkisi olacağı, Kazakistan ve Türkiye gibi ülkelere emek göçünü hızlandıracağı beklenmektedir.³

Orta Asya'da Bölgesel Göç Yönetişimi

Yukarıda Orta Asya göç dinamikleri üzerinden, göç politikaları ve yönetim yapısını şekillendiren bölge ülkelerinin çıkar ve tercihleri, bölge içindeki güç ilişkileri ve göçün düşünsel boyutuna dair genel bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. Bu çerçeveyi tamamlar şekilde Orta Asya bölgesel göç yönetişiminin kurumsallaştığı süreçler (yukarıdan aşağıya), bu süreçlere etki eden devlet dışı aktörler ve dinamikler (aşağıdan yukarıya) ile dışsal faktörler, aktörler (bölge ötesi) bir çözümlenmeye (Lavenex ve Piper, 2022) tabii tutulacaktır. Yukarıdan aşağıya yaklaşım, devletlerin katılımıyla oluşturulan hükümetlerarası yönetim alanının kurumsal çerçevesine, resmi dinamiklerine, küresel ve ulusal olmak üzere diğer düzeyler ile etkileşimine odaklanmaktadır. Keza ilk başlıkta Orta Asya'daki göç yönetişiminin kurumsal çerçevesini belirleyen hükümetlerarası oluşumlar ve bunların göçün hangi alanlarını kapsadığına ve etkileşimine dair bir değerlendirme sunulacaktır. Bunu takiben devletlerin temel aktör olduğu bu hükümetlerarası yönetim alanının toplumsal düzeyde, aşağıdan yukarıya olacak şekilde nasıl sürdürüldüğü, tamamlandığı, tartışıldığı değerlendirilecektir. Orta Asya bölgesi özelinde toplumsal talep ve gayri resmi dinamiklerin kurumsal göç politikaları ve yönetim yapısına nasıl yansdığı, sivil toplumun rolü bu analizin temel sorularını oluşturmaktadır. Ve son olarak bölge aşırı güç dinamikleri ekseninde bölgesel göç yönetişimine etki

³ 2015 yılından 2019 yılına Kazakistan'daki Orta Asya kökenli kayıtlı göçmen sayısı 141.000'de 531.000'e yükselirken, 2023 yılında Türkiye'de 250.000 Türkmenistan ve 130.000 Özbekistan vatandaşı ikamet etmektedir ve kayıt dışılar ile sayının daha yüksek olduğu tahmin edilmektedir (ICMPD 2023).

eden bölge dışı devletlerin ve örgütlerin analizi ile kavramsal çerçeve tamamlanacaktır.

Yukarıdan Aşağıya Göç Yönetişimi

Egemen devletler olarak bağımsızlıklarını kazandıktan hemen sonra BM'ye ve diğer uluslararası örgütlere katılan Orta Asya devletleri, göçe ve insan haklarına ilişkin sözleşmeleri kabul etmişlerdir. 1951 Cenevre Mülteci Sözleşmesi Özbekistan dışında tüm ülkeler tarafından imzalanırken, göçmen işçilerin haklarına ilişkin sözleşmelere göç veren Kırgızistan ve Tacikistan dışında katılım bulunmamaktadır (Zitnanova, 2011). Her iki Küresel Mutabakat tüm ülkeler tarafından kabul edilmiş ve gönüllü raporları sunulmuştur. Fakat Betts and Orchard'ın (2014) haklı şekilde dikkati çektiği üzere uluslararası normların kurumsallaştırılması ve devletler tarafından kabul edilerek, onaylanması ile uygulanması arasında ciddi bir fark bulunmaktadır. Normların uluslararası sözleşmeler ile yayılımı kadar nasıl anlamlandırıldığı, yorumlandığı, bölgesel, ulusal, yerel düzeylere nasıl aktarıldıkları, “yerelleştirildiği” (Acharya, 2004) ve ne derece uygulandığı farklılık göstermektedir. Orta Asya özelinde gerek ulusal politika öncelikleri ve çıkarları, gerekse de ikili ve bölgesel antlaşmalara verilen öncelikler ile göç yönetiminde deneyimsizlik sebebiyle uygulamanın her zaman sorunsuz sürdüğünü iddia etmek zordur. Bölgesel göç yönetişimi konusunda görece zayıf bölgeler arasında bulunan Orta Asya’da, yoğun hareketliliğe rağmen göçü koordine edecek çok taraflı bir kurumun henüz inşa edilemediği görülmektedir. Öte yandan, Rusya ve Çin liderliğindeki⁴ mevcut bölgesel hükümetlerarası örgütlerin göç yönetişimi ile kesişen hedef ve yetkileri bulunmaktadır.

Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT)

Sovyet Cumhuriyetlerinin dağılma sonrasında birlikte varoluşları için yeni bir zemin olarak, dış politika ve ekonomiden, güvenlik ve ulaşımına kadar farklı alanlarda işbirliği öngören esnek ve çok amaçlı bir bölgeselcilik girişimi olan BDT 1991 yılında kurulmuştur. Bölgesel göç yönetişiminin de temel yapı taşı kabul edilen örgüt, serbest dolaşım, sınırların korunması ve uluslararası organize suç, uyuşturucu kaçakçılığı, para aklama ve terör ile mücadele konularında işbirliğinin yanı sıra zorunlu göç ve mülteciler ile emek göçü konularında işbirliğini kapsamaktadır. 1992 yılında Bişkek Antlaşması ile sağlanan vize serbestliği 2000’li yıllarda düzensiz göçün artışı ile sonlandırılmış, bölgede vize serbestisi iki taraflı antlaşmalar ile düzenlenmeye başlamıştır. Göç yönetiminde

⁴ Orta Asya bölgesine komşu ve bölge üzerinde önemli siyasi ve ekonomik nüfuzuna sahip iki hegemonik güç olan Rusya ve Çin, bölge ülkeleri arasında olmamakla beraber bölgesel göç sisteminin ve yönetişiminin temel aktörleri arasında kabul edilmektedir.

BDT ile başlayan çok taraflı yaklaşımdan iki taraflı ilişkilere geçişte başta Rusya'nın politik tercihleri olmak üzere bölge ülkelerinin Rusya'ya olan bağımlılıklarını azaltacak bağımsız politika arayışı etkili olmuştur (Leonov ve Korneev, 2019: 208-210).

Avrasya Ekonomik Birliği (AEB)

Bölgesel işbirliğinin geliştirilmesi adına ortak pazar hedefi ile 1999 yılında Belarus, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya ve Tacikistan arasında imzalanan Gümrük Birliği ve Tek Ekonomik Alan Antlaşmaları, Avrasya Ekonomik Topluluğu'nun (AET) mevzuatını oluşturmaktadır. 2006 yılında Özbekistan'ın da katıldığı topluluk ekonomik bütünleşme amacı ile üye devletlerin vatandaşlarına istihdam imkanı sağlayarak emek göçünü kolaylaştırmayı içeren göçe ilişkin hedeflere sahiptir. 2000 yılında karşılıklı çok taraflı vize serbestisi antlaşması imzalamasına rağmen üye ülkeler arasında farklı ekonomik gelişmişlik düzeyi ve bütünleşme isteği sebebiyle bütünleşme zayıf kalmıştır (Leonov ve Korneev, 2019). 2010 yılında Belarus, Kazakistan ve Rusya, Tek Ekonomik Alanı gerçekleştiren antlaşmalar serisine imza atmıştır. Bu antlaşmalar içerisinde “Göçmen İşçiler ve Ailelerinin Yasal Statülerine İlişkin Antlaşma” ile “Üçüncü Ülkelerden Gelen Düzensiz Emek Göçü ile Mücadeleye İlişkin İşbirliği Antlaşması” doğrudan göç konusundadır. Nihayetinde 2014'te imzalanarak, 2015 yılında yürürlüğe konulan Avrasya Ekonomik Birliği (AEB) Antlaşması ile ekonomik işbirliği projesi, ulus üstü özellikler taşıyan kapsamlı bir bütünleşme projesine dönüştürülmüştür. AET ve müktesebatının yerine geçen bu yeni oluşum 2015 yılında Ermenistan ve Kırgızistan'ın katılımı ile genişlemiştir.

Örgütün göçe dair düzenlemeleri temel olarak emek göçü ve işçilerin serbest dolaşımı ile kısıtlıdır, üçüncü ülkeler ile ilişkiler veya vize serbestisi gibi konuları kapsamamaktadır. Ortak pazar içerisindeki işçilerin serbest dolaşımı ve istihdamını artırmak gibi hedeflerden çok mevcut durumu yasallaştırmayı, kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Özellikle bölgede çok yüksek olan kayıt dışı göçmen işçilerin kayıt altına alınarak, temel ve sosyal haklarının güvence altına alınmasına dair düzenlemeler içermektedir (Leonov ve Korneev, 2019: 211-212). Farklı ekonomik yapılardan kaynaklı uygulama sorunları ve üye devletlerin yasal mevzuatlarının uyumlaştırılması konusundaki ciddi eksikliklerine rağmen birlik, istihdam ve kayıt süreçlerinin kolaylaştırılması, bürokrasinin azaltılması, göçmenlere eşit haklar sağlanması, ayrımcılığın önlenmesi, ortak vergi semalarının oluşturulmasının yanı sıra işçiler ve ailelerinin eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimi, sosyal haklarının güvence altına alınması gibi pek çok konuda ilerici düzenlemeler içermektedir. Nitekim, pek çok düzenlemesi “Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme” ile uyumlu olan birlik kurucu antlaşması, bölgesel kurumların norm transferinde oynayabileceği rolün de göstergesidir. Yoğun göç alan Rusya ve

Kazakistan'ın taraf olmadığı sözleşmenin pek çok maddesinin, antlaşma ile bölgesel düzeyde güvence altına alınması bunu göstermektedir (Leonov ve Korneev, 2019: 213-214).

Bütünleşmeye en büyük destek Orta Asya ülkelerinden gelmektedir. Birlik, Kazakistan için bölgesel konumunu güçlendirmekte bir vasıta iken, özellikle işçi dövizlerine bağımlı olan Kırgızistan için Tacik ve Özbek işçilere göre kendi vatandaşlarının hakları ve konumlarını güvence altına alan bir yapıdır. 2020 yılında gözlemci üye statüsü kazanan ve üyeliği değerlendiren Özbekistan 30 milyonu aşan nüfusu ile birlik içerisinde göç dinamikleri ve politikalarında etkili olacaktır. Üyeliği değerlendiren diğer bir ülke olan Tacikistan'da üyelik özellikle ekonomik kaygılar nedeniyle tartışılmaktadır (Hashimova, 2020).

Kolektif Güvenlik Antlaşması Örgütü (KGAÖ)

Rusya'nın başı çektiği KGAÖ, Belarus, Ermenistan, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan'ı içeren – Azerbaycan, Gürcistan ve Özbekistan (2 defa) üyelikten ayrılmıştır- hükümetlerarası bir askeri ittifak örgütü, güvenlik paktıdır. 11 Eylül saldırıları sonrası artan terör tehdidi neticesinde BDT üyeleri arasında güvenlik için genel bir işbirliği çerçevesi olan Kolektif Güvenlik Antlaşması'nın 7 Ekim 2002'de bölgesel bir örgüte dönüştürülmesi ile kurulmuştur. Bölgede devam eden çatışmalar düşünüldüğünde, yetersiz kalan örgüt kapasitesinin geliştirilmesine yönelik reform çağrıları bulunmakla beraber güvenlik ve askeri işbirliğinin ikili antlaşmalar ile yürütülmesinden dolayı etkinliği kısıtlı kalmaktadır. Örgütün faaliyetleri, özellikle sınır güvenliği konularında göç yönetişimini de kapsamaktadır (Kydyralieva ve Abdibaitova, 2018: 103).

Şangay İşbirliği Örgütü (ŞİÖ)

Çin'in Orta Asya'daki artan varlığını ilk kurumsallaştırma girişimi olan ŞİÖ diğer bir bölgesel güvenlik örgütüdür. Çin, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya ve Tacikistan arasındaki sınır antlaşmaları ile temeli atılan örgüt 2001'de Özbekistan'ın katılımı ile Şangay Antlaşması ile kurulmuştur. Örgüt 2017 yılında Hindistan ve Pakistan, 2021 yılında İran'ın katılımı ile genişlemektedir. Ekonomik, sosyal ve siyasi güvenlik bağlamında, sınır sorunlarını çözmek ve çatışmayı önlemek hedefleri ile göç, güvenlik ilişkisine odaklanan örgüt yasadışı göç ve insan kaçakçılığı ile ortak mücadeleyi vurgulamaktadır. KGAÖ ile görev ve yetkileri kesişmekle beraber örgüt askeri odaktan çok siyasi ve ekonomik alanda faaliyet göstermekte, terör konularında KGAÖ ile işbirliği içinde bulunmaktadır. Örgütün kurucu antlaşmasına göre diğer üye ülkelerde aranan insanların ülkelere iadesinin zorunlu olması temel insan hakları sözleşmeleri ve uluslararası mülteci hukukunun temeli sayılan geri göndermeme ilkesinin açık ihlali anlamına gelirken, üç şeytan olarak nitelendirilen terör, aşırılık ve

ayrılıkçılık ile mücadele odağı, göçün insan hakları boyutunu yok sayması gibi tehlikeler barındırmaktadır (Orchard, 2016: 61-70; Zitnanova, 2011: 57-58).

Orta Asya bölgesi özelinde göçe yönelik kurumsal bir yapının yokluğunda, göç yönetişimi Rusya Çin'in liderliğindeki diğer hükümetlerarası örgütlerin faaliyet alanları içerisinde gömülü, dolaylı olarak yönetilen, parçalı ve dağınık bir alanda sürdürülmektedir. Örgütler dışında göç yönetişimi ikili düzeyde antlaşmalar ile düzenlenmektedir. Bölge ülkeleri arasında başta vize serbestliği ve geri kabul antlaşmaları olmak üzere, sınır bölgelerinde yaşayanlar için sınır geçişlerinin kolaylaştırılmasına yönelik antlaşmalar, emek göçü ve göçmen işçi antlaşmaları gibi pek çok konuda ikili antlaşma mevcuttur. İki taraflı ve çok taraflı kurumların bir birleşimi olarak karışık ve çok katmanlı bir yapıdan oluşan bölgesel göç yönetişimi kapsamında doğrudan göç konusunda faaliyet gösteren, hükümetler arası işbirliğini geliştirmeyi hedefleyen çeşitli BDS'ler bulunmaktadır.

Orta Asya'da BDS Deneyimi

ICMPD tarafından koordine edilen, AB tarafından finanse edilen Avrasya Bölgesinden 50'den fazla katılımcıya sahip, Budapeşte ve Prag Süreçleri Orta Asya ülkelerinin de dahil olduğu BDS'lerdir. Eski Sovyet ülkeleri arasındaki serbest dolaşımın sağlanması konusunda BDT Konferans Süreci (1995-2005) ile Orta Asya, Kafkaslar ve çevresinde emek göçüne odaklanan fakat sürdürülemeyen Issyk-Kul Süreci (2000-2010) bölgedeki diğer danışma süreçleri arasındadır (Orchard, 2016: 57-58). En eski BDS'lerden olan Budapeşte Süreci, 1993 yılındaki kuruluşundan itibaren, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile işbirliğinin geliştirilmesini hedeflemiştir. AB'nin son genişleme dalgası ile sınırlarının daha doğuya kayması sonucu Orta Asya ülkelerini de içine alır şekilde genişleyen süreç geniş bir coğrafi kapsama sahiptir. İlk yıllarında etkin olan süreç, AB tarafından atfedilen öneme rağmen, genişleme sonrası odağını kaybettiğine dair eleştirilmektedir (Hansen ve Koehler, 2010: 12). Bölgeden Kırgızistan ve Tacikistan daha etkin katılım sağlarken, Kazakistan ve Özbekistan sınırlı katılım göstermektedir. Özbekistan göçü uzun zamandır öncelikli politika alanı olarak kabul etmeyerek, bu konudaki uluslararası müdahalelerden kaçınmayı hedeflerken, Kazakistan bölgedeki çekim merkezi konumu ile göç veren diğer ülkeler ile arasına mesafe koymaktadır (Korneev ve Leonov, 2022: 2882-2883). Süreç geniş kapsamı ve etkinlik alanı ile Orta Asya bölgesinin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzakken, son dönemde AB tarafından güvenlik tehdidi olarak algılanan Afganistan ve Pakistan'a odaklanmaktadır. Sürecin değişen odağı ile diğer katılımcı ülkelerin ve bölgelerin çıkar ve tercihlerini yok sayması eleştirilmesi ve sorgulanmasına neden olmaktadır (Korneev, 2013).

Bölgede etkin bir diğer BDS olan Prag Süreci ise AB Doğu Ortaklığı⁵ çerçevesinde uygulanan iki yıllık bir projenin devamı niteliğinde onaylanan takip ve eylem planı sonrası 2009 yılında kurulmuştur. Budapeşte sürecine kıyasla daha yenilikçi kabul edilen süreç, Orta Asya ülkeleri için göç profileme ve veri paylaşımı açısından önemli bir potansiyele sahiptir (Korneev, 2013: 316). Budapeşte Sürecinden farklı olarak göç veren ve transit ülkelere yönelik olmaktansa, tüm katılımcıların eşit katılımını benimseyen süreç söylemsel de olsa, eşitlik vaadi ile Orta Asya ülkeleri tarafından daha çok tercih edilmekte ve desteklenmektedir (Korneev ve Leonov, 2022).

Almatı Süreci (AS)

Almatı Süreci Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ile bölgeye komşu, Afganistan, Azerbaycan ve Türkiye'nin katılımı⁶ ile oluşturulan bir BDS'dir. 15-16 Mart 2011 tarihinde Almatı'da yapılan "Bölgesel Uluslararası Göç ve Mültecilerin Korunması Konferansı"⁷ sonrasında oybirliği ile kabul edilen Almatı Bildirisi ile göç konusunda danışma süreci oluşturmak amacıyla bölgesel işbirliği çerçevesi ve eylem planı geliştirilmesi yönünde faaliyete başlanmıştır. Orta Asya'daki göç dinamiklerini şekillendiren karmaşık ve çok katmanlı karma nüfus hareketlerine dikkati çeken bildiri, düzensiz göçün kaynak sebeplerinin tespiti, nüfusun istikrarı, geri dönüş ve yeniden bütünleşme ile sığınma ve mültecilik konularında eşgüdüm ve işbirliği içinde kalıcı çözüm ihtiyacına odaklanmaktadır. Düzensiz göçün kontrolü ve sınır yönetiminde işbirliğini sığınma hakları ve alanlarını koruyacak şekilde geliştirmenin önemi vurgulanmaktadır. Hareket halindeki insanların statülerinin erken tespiti ile bu konudaki ulusal prosedür ve kriterlerin uluslararası standartlar ile uyumlaştırılmasının önemini yanı sıra bildiri bölge ülkelerinin insan hakları, ekonomik ve sosyal haklara yönelik temel uluslararası antlaşmalara ve göçmen, sığınmacı, mülteci, devletsiz insanlara yönelik uluslararası sözleşmelere taraf olmalarının, bu normların ulusal çerçevelere aktarılmasının önemini altını çizmektedir. Benzer şekilde sınır aşan organize suçlar ile mücadeleye dair ilgili BM sözleşmelerine uygun şekilde diğer uluslararası örgütler ile birlikte insan

⁵ Doğu Ortaklığı (*Eastern Partnership*), AB'nin Azerbaycan, Belarus, Ermenistan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna ile 2008 yılında imzaladığı gümrük birliği ve vize serbestisi hedefleyen Ortaklık Antlaşmasıdır.

⁶ İran ve Pakistan konferansa katılmakla beraber süreci resmi katılım öncesi dahili eşgüdüm ihtiyacını ifade etmiştir.

⁷ Konferans, mülteci korumasının tehlikede olduğu bölgelerde BMMYK ve UGÖ tarafından düzenlenen bir dizi bölgesel danışma sürecinin beşincisini oluşturmaktadır.

ticaretinin önlenmesi, kurbanlarının korunması ve desteklenmesi yönünde çağrı yapmaktadır (Almaty Declaration, 2011).

Ulusal koordinatörler tarafından yapılan çalışmalar sonrası oluşturulan taslak çerçeve, sürecin nasıl ilerleyeceğini belirlerken, ekli eylem planı çerçevesinin nasıl uygulanacağına dair yol haritasını içermektedir (Regional Cooperation Framework, 2012). İlgili belgede ortak anlayış alanları olarak, sınır yönetimi ve güvenliğin yanı sıra koruma, farklılaştırılmış süreç ve prosedürler, farklı gruplar için kalıcı çözümler ve yasal göç fırsatları ile cinsiyete duyarlı politikaların geliştirilmesi sıralanmıştır. Sekreteryaya görevini üstlenen BMMYK ve UGÖ'nün de desteğiyle bir dizi ulusal istişare toplantıları sonrasında AS karma göç ve uluslararası koruma konularında işbirliği ve diyalog platformu olarak resmen kurulmuştur. Çalışma usullerine dair kabul edilen belgeye göre sürecin hedefleri beş alanda toplanmaktadır (The Almaty Process: Operating Modalities, 2013):

1. Göç ve mülteci koruma zorluklarına yönelik sürdürülebilir diyalog ve bilgi alışverişinin teşviki;
2. Düzensiz göçe ilişkin tahmin ve çözümlerin oluşturulabilmesi için göç yönelim takip mekanizmalarının geliştirilmesinin kolaylaştırılması;
3. Devletler ve diğer paydaşlar arasında bölgedeki sınırlar arası yer değiştirmenin nedenleri, boyutları, modelleri ve sonuçları ile göç yönelimleri ve etkilerine yönelik ortak bir anlayışın geliştirilmesi;
4. Göçe konu olan hareket halindeki insanlar için ulusal ve bölgesel düzeyde tutarlı, kapsamlı ve farklılaşmış politikaların teşviki;
5. Emek göçü ve mülteci koruma dâhil olmak üzere göç yönetiminde devlet kapasitelerini artırmayı amaçlayan uluslararası ve bölgesel yeni işbirliği modellerinin kurulmasına yönelik proje bazlı faaliyetlerin geliştirilmesi.

2013-2018 yılları arasında bir dizi toplantı gerçekleştirilse de uzun dönemli eylem planı, üyeler ve sekreteryaya arasında açık iletişim ile değerlendirme ve raporlama, sürecin temel eksiklikleri olmuştur (IOM ve Bisi, 2021). Nihayetinde, 2018 yılında kurulan Teknik Uzmanlık Grubu, sürecin geliştirilmesi ve operasyonel hale getirilmesi için işlevlerinin belirlenmesi, güçlü-zayıf yönlerinin, engel/tehditlerin tespiti, önceliklerin tanımlanarak kısa ve uzun vadeli hedeflerin oluşturulması ile görevlendirilmiştir. Çalışmanın sonuçları AS Geliştirme Stratejisi olarak sunulmuştur. Sürecin güçlü yönleri; göç yönetimi için bölgede ortak çıkarın varlığı, az üye sayısı, üyeler arasında vize serbestliği rejimleri, yakın coğrafya, tarih, kültür, anlayış, gelenek ve dilin yanı sıra esnek ve dinamik bir süreçte diyalog, işbirliği ve deneyim paylaşımı için istek olarak

sıralamıştır. Sürecin zayıf yönleri ise sürdürülebilir finansman eksikliği başta olmak üzere yerel öncelikler, insan kaynağı eksikleri, uzun idari süreçler olarak belirtilmiştir. Bu kapsamda fırsatlar yeni inisiyatifler, etkinlikler, ortak veri tabanları, ile yeni üyelerin katılımı olarak tespit edilmiştir. Tehditler ise finansman arayışında sıkıntılar, düzenleme eksiklikleri, toplantıların yapılmasını engelleyen olağanüstü durumlar ve coğrafi konumdur. Raporda belirlenen uzun vadeli stratejik hedefler; göçmen işçi hakları, göç memurları arasında güven inşası, yasadışı emek göçü ve suiistimallere karşı gelişmiş ülkeler ile emek göçüne yönelik işbirliğinin güçlendirilmesi ve bölgedeki karma göçe yönelik kapasite artırımı için iyi uygulama paylaşımı, yükselen yönelimlerin analizi, eksiklerin tespiti ile tavsiye ve pratik çözüm önerileri olarak sıralanmıştır. Bu amaçla kapsamlı bir eylem planı oluşturularak, AS için altı stratejik yön ve bu başlıklar altında somut, kısa vadeli ölçülebilir, iki yıllık hedefler ve projeler sıralanmış, her bir stratejik yönün yılda bir kez toplanacak uzman grupları ile takibi önerilmiştir. Özetle bu altı stratejik yön; geri kabul, emek göçü antlaşmaları, göç verisinin geliştirilmesi, hassas grupların tespiti ve desteklenmesi, insan kaçakçılığı kurbanları ve seyahat yasakları⁸ ile yeniden uyum olarak sıralanmaktadır. Belirlenen altı stratejik yön ve uzman gruplarına katılım, sadece üçünü kabul eden Tacikistan dışında tüm üyeler tarafından kabul edilmiştir. İlgili belgede AS'nin işlevleri ise şu şekilde sıralanmaktadır (IOM ve Bisi, 2021):

- Mültecilerin, sığınmacıların, kırılgan göçmenler ile emek göçünden etkilenen kadınların ve çocukların haklarını koruyan güvenli, sistemli ve düzenli göçün desteklenmesi
- Deneyim ve tavsiye paylaşımını kolaylaştırmak
- İşbirliği, danışma, deneyim paylaşımı, bilgi toplama, göç sorunlarına çözüm, veri paylaşımı, eşgüdüm ve etkileşimin geliştirilmesi, yasadışı göçün önlenmesi, sınır hizmetlerinde kapasite artırımı ve araştırma
- Bölge ülkelerinin göç konusunda işbirliğinin artırılmasının yanı sıra diğer devletler arası danışma mekanizmaları ile deneyim paylaşımı konusunda ortaklıkların inşası

⁸ Rusya'nın cezaların ödenmemesi, resmi kalış sürelerine riayet edilmemesi gibi idari kuralları ihlal eden göçmenlerin kara listeye alınarak ülkeye tekrar girişlerinin 3-5 yıllık süreler için yasaklanmasına dair 2013 yılında itibaren uygulamaya başladığı düzenleme şeffaf olmayan ve keyfi uygulamalar nedeniyle eleştirilirken, bölge göçmenleri için mağduriyet ve hak ihlallerine sebep olmaktadır.

- Mültecilere ev sahipliği yapan üye devletlerin özel ihtiyaçlarının tespiti ile bu ülkelere strateji ve politika tavsiyeleri sağlanması

Özetle, AS diğer örgütlerden farklı olarak göçe ilişkin farklı konuları kapsayan bölgesel olarak bütüncül bir yaklaşıma sahiptir. Orta Asya ve yakın komşuları özelinde tek danışma platformu olarak, bölgedeki diğer BDS'lerden de ayrılmaktadır. Afganistan'da uluslararası güçlerin çekilmesinin yarattığı meydan okuma karşısında bölgesel önceliklere verilen önem ve sürecin katılımcı ülkeler tarafından sahiplenilmesi göreceli de olsa başarılı kabul edilmektedir (Orchard, 2016: 78). Etkin BDS'ler için temel koşullar arasında sayılan, sürecin ortak çıkar ve amaçlar üzerine inşası, üye sayısının kısıtlı olması ve mevcut ortak dil, anlayış, hedef gibi özellikleri ile öne çıkmaktadır. Yeni üyelerin katılımı⁹ ile etki alanı genişleyecek olan süreç bölgesel ve bölgeler arası işbirliğinin geliştirilebilmesi için önemli bir potansiyele sahiptir. Bu amaçla Geliştirme Stratejisinde tespit edildiği gibi sürecin sürdürülebilirliğinin sağlanması en önemli önceliklerdir. Bunun için öncelikle prosedürlerinin ve eşgüdüm mekanizmalarının oluşturularak, idari ve örgütsel kurumsallaşmasının tamamlanması gerekmektedir. Daimî sekreteryaya, kurumsal bir web sitesi, eşgüdüm için yıllık iş planları ve raporlama ile üye ülkelerde temas noktalarının kurulması öncelikli hedefler arasındadır. Sürecin kurumsallaşması ve sürdürülebilirliği açısından en önemli öncelik olan düzenli ve sürdürülebilir kaynak tedariki konusunda maliyetin üyeler arasında paylaşılması, üyelik katkı payı ödemeleri ve dış kaynaklardan finansman gibi farklı seçenekler tartışılmakla beraber bu konuda henüz bir mutabakata varılmamıştır.

Aşağıdan Yukarıya Göç Yönetişimi

Başkanlık sistemleri ile yönetilen Orta Asya devletlerinde işbirliği süreçlerinin aşağıdan yukarıya olacak şekilde devlet dışı alanlarda geliştiğini söylemek zordur. Özellikle yeni bölgeselcilik çalışmalarında vurgulanan devlet dışı aktörlerin sürece katılımı bölge gerçekleri ile pek örtüşmemektedir. Bölgedeki sınırlı sayıda STK'lar, iş örgütlenmeleri, eğitim ağları ise genelde dış kaynaklar ile finanse edilmekte ve tasarlanmaktadır. Öte yandan, resmi işbirliğinin yokluğunda zaman içinde gelişen gayri resmi ağların varlığını yok saymak da mümkün görünmemektedir. Sınır geçişlerinin yasak olduğu zamanlarda bile oluşturulan bu ağlar ile sınırlar arasında ticaret devam etmiştir. Keza organize suç ağları benzer şekilde yıllardır bölgede varlığını sürdürmektedir, bunlarla mücadele de güvenlik ve istihbarat alanında gayri resmi işbirlikleri ile sağlanmaktadır (Lewis, 2018). Az sayıda da olsa, düzenli emek göçüne yönelik

⁹ Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Başkanlık görevini devraldığı 28 Mart 2023 Kıdemli Memurlar Toplantısında Özbekistan tam üyelik isteğini ifade etmiştir (TDT, 2023).

hizmet veren sınır aşan şekilde örgütlenmeleri de bulunan özel iş acentaları bulunmaktadır (Ivakhnyuk, 2006).

Bölgedeki yerel STK'ların örgütlenmesi ve etkinliği henüz yeterli düzeylere ulaşmadığından uluslararası örgütler kapasite geliştirme projeleri ile politika transferine yönelmekte, AB gibi ana fon sağlayıcılar tarafından desteklenmektedir. Bölgede sivil toplum henüz kuruluş aşamasında olmakla beraber göç ve insan hakları alanında çalışan STK'lar uluslararası örgütlerin temel faydalanıcıları olmaktan öte, yerel uygulayıcı ortakları, yüklenicileri olarak projelerde etkin rol üstlenmektedir. Öte yandan bu STK'lar sıklıkla AB güdümünde olmakla ve yeterince kendilerini ifade edemedikleri yönünde eleştirilmektedir (Pierobon, 2022). Son dönemde yabancı güçlerin müdahale aracı olarak görülen STK'lara yönelik yeni bir yasa çıkarılan Kırgızistan'da yaşananların halihazırda emekleme aşamasında olan sivil toplumu daha da zayıflatacağı tahmin edilmektedir (Amnesty, 2024).

Uluslararası örgütlere erişimi kısıtlı olan sivil inisiyatiflerin güçlendirilmesi, göç yönetim alanına katılımları pek çok BDS'nin temel hedefleri arasında bulunmaktadır. Toplumsal taleplerin uluslararası örgütlere taşınabilmesi ve özellikle sivil toplumun az geliştiği bölgelerde devletler üzerinde etki oluşturabilmeleri açısından önemli kabul edilmektedir. STK'lar bölgesel örgütlere daha kolay erişirken, küresel süreçlere katılım sağlayabilmektedir. Benzer şekilde bölgesel yönetişime katılımı sağlanan STK'lar ulusal kısıtlayıcı yaklaşımları aşmakta önemli stratejik unsurlardandır (Lavenex ve Piper, 2022: 2846-2848). Sivil toplumun göç yönetişimine katılımı ve güçlendirilmesi açısından AS diğer hükümetlerarası örgütlere göre önemli bir potansiyel barındırmakla beraber, sürecin yerel aktörlerin, özellikle de insan hakları ve göçmen kuruluşlarının katılımına açık olmadığı tespitler arasındadır (Orchard, 2016). Kuruluşundan itibaren STK'ların süreçte yetersiz temsil edildiği, statüleri resmi olarak kabul edilen akredite STK'ların dahi çeşitli seviyelerdeki toplantılara erişimde sorunlar yaşadığı ifade edilmektedir. Sürecin başında davet edilen az sayıda STK'nın da zaman içinde sayılarının ve katılımlarının azaldığı belirtilmektedir. Davet edilen kuruluşların göç konusunda farklı sivil toplum paydaşlarını temsil etmediği yönünde tespitler de bulunmaktadır. Bu konuda STK'lar uluslararası örgütleri toplumun, göçmenlerin ihtiyaçlarından çok devletlerin ihtiyaçlarına odaklandıkları yönünde eleştirmekte diğer taraftan da bölgedeki gelişme safhasında olan sivil toplumun yetersizliğinin ciddi bir hayal kırıklığı yarattığını kabul etmektedir (Korneev ve Leonov, 2022: 2884-2885).

Harici Aktörler ve Dinamikler

Göç yönetiminde ulusal ve bölgesel aktörler ve dinamikler kadar harici aktörler ve dinamikler önemli etkenlerdir. Bu bağlamda Orta Asya göç yönetişimi bölge

içinden olduğu kadar dışından ve ötesinden müdahalelere maruz kalmaktadır. Öncelikle, bölgesel göç yönetişimi dinamikleri, Rusya tarafından belirlenmekte ve ülkenin öncelikleri çerçevesinde şekillenmektedir. Hükümetlerarası BDT, KGAÖ ve AEB Rusya liderliğinde geliştirilmiş ve yürütülmektedir. Çin ise ŞİÖ üzerinden güvenlik odaklı şekilde kapasite artırımı programları ile göç yönetişimini dolaylı olarak şekillendirmektedir. Siyasi ve ekonomik olarak kırılgan yapısı ile göçe kaynaklık eden ve geçiş yolları üzerinde olan bölge düzensiz göçün yanı sıra göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti ile akut hale gelen mülteci sorunları ile harici aktörlerin de gündemindedir. Komşu ülkelerin yanı sıra İngiltere, İsveç, ABD gibi aktörler bölgenin ötesinden göç yönetişimine ikili ilişkiler düzeyinde ya da küresel örgütlerin fon sağlayıcıları olarak dahil olmaktadır. Bölgede etkinliğini artırma arayışında olan bir diğer ülke olan Türkiye tarihi ve kültürel yakınlığı ile emek göçü açısından önemli hedef ülkeler arasında olmasına rağmen ilişkilerde göç öncelikli konular arasında yer almamaktadır. Bölgesel düzeyde işbirliği konuları enerji, savunma, ticaret, ulaşım ve eğitim olarak öne çıkmaktadır (MFA, 2024). Türkiye'nin kendi işbirliği modeli olarak bölgede etkin olan Türki Devletler Teşkilatı'nın sıralanan yirmi işbirliği alanı içerisinde göç bulunmakla beraber konunun öncelikli politika alanları arasında yer almadığı anlaşılmaktadır.¹⁰ Bu açıdan Türkiye'nin de dahil olduğu AS bölgesel göç yönetişiminin geliştirilmesi adına önemli bir platform sunmaktadır. 2021-22 yıllarında başkanlık görevini Kazakistan'dan devralan Türkiye kapsayıcı ve bütüncül bir danışma süreci için başkanlığı boyunca sürecin stratejik potansiyeli doğrultusunda tematik alanlarının çeşitlendirilmesi ile genişletilmesine, bilgi paylaşımı ve görünürlüğünün artırılmasına odaklanmıştır.

Küresel göç yönetişiminin en önemli aktörlerinden olan uluslararası ve bölgesel örgütler de çeşitli proje ve programlar ile bölgede etkin olarak faaliyet göstermektedir (Korneev, 2013). BMMYK'nin yanı sıra, emek göçü alanında yetkili Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) ile sınır yönetimi konusunda faaliyet gösteren Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BMKP) ile bölgede faaliyet alanının genişletmeye çabalayan UGÖ bölgede etkili örgütlerdir. Ayrıca Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu Hareketi gibi STK'lar özellikle insan hakları konularında bölgede projeler yürütmektedir. Bölgede yürütülen projelerin finansmanı başta AB olmak üzere İngiltere ve İsveç gibi ülkeler ile BM Kadın ve Dünya Bankası gibi örgütler tarafından sağlanmaktadır. Öte yandan, kapsamlı bölgesel göç yönetişimi eksikliğinde eşgüdüm, etkinlik ve sürdürülebilirlik sorunları yaşanmaktadır. Birbirine paralel bazen de çakışır

¹⁰ Örgütün 2040 vizyon belgesinde sayılan çeşitli işbirliği konuları arasında son sırada ve tek maddede göç ve yerinden edilme konusunda etkin koordinasyon ve işbirliği teşviki bulunmaktadır (TDT, 2021).

şekilde yürütülen proje ve programlarda eşgüdüm sağlanamadığı gibi çoğu zaman kendi politika önceliklerini takip eden uygulayıcı kurumlar ve hatta finansör kurumlar arasında gözlenen rekabet ile örgütlerin bölgede yetki alanlarını genişletme mücadelesi bu sorunları derinleştirmektedir (Korneev, 2013).

Göç yönetiminde artan bölgeler ve bölgeler arası düzeyde yönetişimin en etkin ve bilinen aktörlerinden olan AB bölgedeki en büyük fon sağlayıcıdır. Birlik, ekonomik istikrarsızlık ile potansiyel insan ve uyuşturucu kaçakçılığının düzensiz göçü tetikleme ihtimaline karşı bölgedeki etkinliğini artırmaya yönelik çabalarını 2000'li yıllardan itibaren yoğunlaştırmıştır. Son genişleme sonrası sınırların yakınlaşması ile AB'nin güvenlik ve istikrarı açısından önem kazanan bölge ile ilişkilerde göç konularının ana akımlaştırılması önerilirken (EC, 2007) ilki 2007 yılında kabul edilen, 2019 yılında yenilenen strateji belgeleri ile bölge ile ilişkiler çok taraflı, bölgesel bir çerçeveye oturtulmuştur. Ortak cevap üretilmesi gereken temel öncelikler arasında ifade edilen göçe ilişkin entegre sınır yönetim, organize suç, göçmen kaçakçılığı, insan ve uyuşturucu ticareti ile mücadele konularında işbirliğinin güçlendirilmesi hedeflenirken, düzensiz göçün insan hakları boyutu ile ele alınması, kaynak sebeplerinin tespiti ve önlenmesinde işbirliğinin güçlendirilmesi doğrultusunda Orta Asya devletlerinin destekleneceği belirtilmektedir (EC, 2019). Bu kapsamda ICMPD ve UNDP tarafından uygulan BOMCA (Border Management Programme in Central Asia) gibi pek çok proje desteklenmektedir. Bölgesel güvenliğin sağlanmasına destek, yasal ticaret ve geçişin kolaylaştırılması ile yasadışı hareketliliğinin engellenmesi gibi hedeflere sahip program genel olarak başarılı bulunmakla beraber, güvenlik odağı ile eleştirilmekte, sınırların geçirgen olduğu bölgede serbestleşmenin ne ifade ettiği sorgulanmaktadır (Korneev, 2013: 314). AB'nin bölgeye dair kısıtlı bilgi ve deneyimi (Kluczewska ve Korneev, 2022), bölgedeki diğer uluslararası örgütler ile işbirliği ve eşgüdümün sağlanamaması, bölgesel kapasite eksikleri ve düşük kurumsallaşma düzeyleri ile bölge ülkeleri arasındaki uyumsuzluklar gibi sebeplerle etkinliği sorgulanan projelerin uygulanmasında kapsamlı ve tutarlı Orta Asya politikasının eksikliği hissedilmektedir (Fawn vd., 2022).

Proje ve programların yanı sıra harici aktörler BDS'ler üzerinden politika transferi ile göç yönetişimine katılmaktadır. Asgari düzeyde bölgesel homojenliğin oluşturulabilmesi ve çok taraflı süreçlere katılımın sağlanabilmesi açısından BDS'ler harici aktörler açısından önemli araçlardır. Ayrıca işbirliği ve eşgüdüm sorunlarının giderilmesi, mülteci hukukunun uygulanmasındaki zorlukların aşılmasında BDS'ler önemli mekanizmalar olarak kabul edilmektedir. Bölge ülkelerinin katılım sağladığı iki BDS'nin – Budapeşte ve Prag- tekrarları azaltacak, coğrafi olarak birbirini tamamlayacak şekilde daha etkin ve verimli yönetimleri AB'nin öncelikleri arasındayken (EC, 2011) bölgede

kısıtlı etki alanına sahiptir. Bölge ülkelerinin göç dinamikleri ve önceliklerine uzak, geniş ve belirsiz hedefleri ile Budapeşte Süreci bölgede etkinlik gösteremezken, Prag Süreci, net hedefleri ve AEB ile geliştirdiği ilişkiler ile Avrasya bölgesinde daha etkin olmasına rağmen AB önceliklerini odağa alması ve yerel yaklaşımları dikkate almaması gibi sebepler ile Orta Asya'da kısıtlı bir etki alanına sahiptir. İki sürecin de koordinasyonu ve sekreteryasından sorumlu ICMPD'nin AB güdümünde olduğuna dair algı da katılımcı devletler tarafından süreçlerin objektifliğinin sorgulanmasına neden olmaktadır (Korneev ve Leonov, 2022).

Harici aktörlerin yol göstericiliği ve desteği ile de olsa bölgesel göç dinamikleri ile bölge ülkelerinin ihtiyaç ve tercihlerini merkeze alan BDS eksikliği AS ile tamamlanmıştır (Korneev ve Leonov, 2022). AS'nin kuruluşu ve faaliyetlerinde etkili olan BMMYK ve UGÖ uzmanlık alanları ve kapasiteleri doğrultusunda önemli teknik ve finansal destek sağlamaktadır. AS'nin temel odağı olan karma göç kavramı, insan hakları ve çok taraflı işbirliği uluslararası örgütlerin özellikle de UGÖ ve BMMYK etkisini gösterir niteliktedir. BMMYK, göç konusunda işbirliğinin geliştirilmesini, mülteci hukukunun gelişmediği bölgelerde öncelik olarak görmektedir. AS'nin bölgesel diğer inisiyatiflerde bulunmayan yerinden edilmiş insanların korunmasında bölgesel kapasitenin artırılmasına yönelik odağı, devlet kurumlarının görece zayıf ve deneyimsiz olduğu ve mülteci korumasının öncelikler arasında kabul edilmediği Orta Asya'da özellikle önemlidir (Orchard, 2016). Sekreteryaya görevi gören UGÖ toplantıları düzenlemek ve sürecin hedefleri doğrultusunda personel istihdamı ile ilgilenmektedir. BMMYK mülteci rejimi çerçevesinde operasyonel düzeyde kapasite geliştirme çalışmalarını desteklerken, bölgesel göç politikası ve çerçevesinin eksikliğinde faaliyet gösteren UGÖ'nün operasyonel düzeyde katkısı sınırlı kalmaktadır (Orchard, 2016: 79). Diğer taraftan BMMYK'nin finansal katkılara –belli amaçlar ve koşullara bağlanan- bağımlı oluşu ve sadece davet edildiği ülkelerde faaliyet gösterebilmesinden dolayı devlet otoriteleri ile iyi ilişkiler yürütme zorunluluğu aksi halde sınır dışı edilme riskinin bulunması - 2006 yılında Özbekistan'da yaşandığı gibi- etkinliğini sınırlandıran etkenler arasındadır. Orta Asya ülkelerinin potansiyel sığınmacı üreten bölgelere yakınlığı koruma kapasitesini aşacak bir sığınmacı akını karşısında yük paylaşımı konularını gündeme getirirken, güvenlik kaygıları ile mülteci koruması sorumluluklarının dengelenmesi konusunda BMMYK zorlu bir görev üstlenmektedir. AS'de diğer BDS'lerdeki gibi doğrudan bir AB etkisi olmasa da düzensiz göçün önlenmesi ile koruma ve insan hakları teşvikî AB öncelikleri olarak tartışılmaktadır. Keza, AB'nin gerek sürecin gerekse de iki örgütün en büyük bağışçıları arasında bulunması ve küresel göç yaklaşımının teşvikinde bu örgütleri kullanması (Lavenex, 2016) süreci kontrol etme çabası olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan AS harici aktörlerin Orta Asya için

önceliklerini ve tercihlerini yansıtmakla beraber, bölge devletlerinin sürece aktif katılımı özellikle cesaretlendirilmiştir (Orchard, 2016). Süreç Budapeşte ve Prag Süreçlerine kıyasla daha bölgeye özgü ve bölge içinden üretilmiş bir inisiyatif olarak bölge ve komşu ülkelerinin bölgesel dinamikler ile çıkarlarını tartışabilecekleri, bölgesel öncelikleri öne çıkarırken, küresel normların uygulanmasındaki eksiklerin geliştirilebileceği ortak bir platform sunmaktadır.

Değerlendirme

Orta Asya'da insan hareketliliği, ortak kimlik ve anlayış bakımından bölgeselleşme olduğuna dair kanıtlar bulunurken, bölgeselleşmenin göç yönetiminde kurumsallaşmaya yol açtığını söylemek zordur. Yarı geçirgen sınırlar, yoğun emek arzı ve kayıt dışı emek göçü bölgesel göçün temel özelliklerini oluştururken, çözülemeyen sınır sorunları ve egemenlik kaygısı bölgesel göç yönetişiminin gelişimini olumsuz etkileyen faktörlerdir. Komşu Güney Asya Bölgesine benzer şekilde bölge ülkelerinin göçü ikili anlaşmalar ile yürütme çabası ve geleneksel olarak müdahale etmeme ilkesi doğrultusunda göçe yaklaşımlarının kısıtlayıcı olmasına ve insan hakları ile koruma boyutlarının neredeyse temsil edilmemesine neden olmaktadır (Kneebone, 2014). Buna rağmen bölge ülkeleri arasında görece istikrarlı ve öngörülebilir ilişkilerin tesisi ile ortak çıkarların korunabilmesi için belirlenmiş hedeflere ulaşılmasını sağlayacak kurum ve kuralların geliştirilmesi olarak tanımlanabilecek bir düzen arayışı (Buranelli, 2019) gözlenmekte ve bu durum göç yönetişimine de yansımaktadır. Yoğun göç veren bölge ülkeleri, bölgede Kazakistan'ın artan önemi ve Özbekistan'ın işbirliğine yönelik olumlu tutumu ile göçe dair ortak kaygılar ve anlayış birliğinin gelişmesi ile bölgesel göç yönetişimi ihtiyacı artmaktadır.

Farklı hükümetlerarası oluşumların içerisinde gömülü olarak yer bulan göç düzenlemelerine rağmen bölgede henüz bölge ihtiyaçlarına yönelik, göçe bütüncül yaklaşan, ortak sorun ve çıkarlara sahip bölge ülkeleri ve yakın komşu ülkeleri bir araya getiren bir oluşum mevcut değildir. Oluşan dağınık ve parçalı yapının göç siyaseti ile doğrudan ilişkili olduğu, küresel ve bölgesel güç ve çıkar dağılımını yansıttığı görülmektedir. Çoğu Rusya ve son dönemde Çin önderliğinde oluşturulan ekonomik ve güvenlik temelli hükümetlerarası işbirliği çerçevelerinde bölge ülkelerinden Kazakistan'ın aktif rol oynadığı görülmektedir. Diğer ülkelerin gerek kendi politik gerekçeleri gerekse de kapasite sorunlarından kaynaklı olarak bölgesel alanda etkileri sınırlı kalmaktadır. Rusya'nın önderliğinde ekonomik bütünleşme hedefi ile oluşturulan ve gelişen AEB, serbest dolaşım kapsamında emek göçü ile alakalı önemli düzenlemelere sahiptir fakat göçe ilişkin diğer konular yetki alanında bulunmamaktadır. Diğer taraftan sınır güvenliği ve düzensiz göç ve sınır aşan suçlar ile mücadele odağında KGTÖ ve SİÖ göçün güvenikleştirilmesi ve hak

temelli yaklaşımların yok sayılması eleştiri konusudur. Çin'in bölgede artan varlığı ve Rusya'yı dengeleme imkânı ile bölge devletlerinin stratejik özerkliği artarken, yeni jeopolitik gelişmeler AB gibi diğer aktörlerin müdahalesine ortam sağlamaktadır. Bölgede ayrıca BM başta olmak üzere küresel örgütler proje ve programlar ile göç konusunda faaliyet göstermektedir. Sınırlı sayıda olmakla beraber hak temelli yönetim yaklaşımlarının ve insiyatiflerin bölge dışı aktörler tarafından desteklendiği gözlemlenmektedir (Korneev ve Leonov, 2022). Yakın bölgelerdeki istikrarsızlığa rağmen, zorunlu göç ve uluslararası koruma konularının yeterince geliştirilememesi diğer bir önemli eksikliklerdir. Harici müdahaleler ile geliştirilen işbirliği çerçevelerinin yetersiz kaldığı gözlemlenirken, bölgesel yönetişimin en temel unsurlarından olan aşağıdan yukarıya dinamikleri ve yaklaşımları kapsayıcı yapıların eksikliği özellikle gelişmiş sivil toplumun yokluğunda öne çıkan bir diğer özelliktir. Orta Asya'da bölgeselcilik nüveleri bulunmakla beraber, kurumsal açıdan yetersiz bir görünüm içindedir.

Bölge ülkelerinin uluslararası ve bölgesel düzeyde çok taraflı kurumlara katılımı, ikili düzeyde yapılan antlaşmalar ile oluşan çok düzeyli, dağınık ve parçalı yapının eşgüdümü karma göç karşısında pek olası görünmezken, normatif çatışmaların, uygulama eksiklerinin önüne geçecek, bölge kapasitesini geliştirecek, çıkarlarını temsil edecek, daha insani, adil, bütüncül ve çok taraflı bölgesel göç yönetişimi arayışı devam etmektedir. İşbirliğiyle yönetişimin iyi bir örneği olan BDS'ler sağladıkları esnek ve açık işbirliği ortamı ile bu arayışın ilk adımını oluşturmaktadır. Özellikle Orta Asya gibi bölgesel kurumsallaşmanın düşük kaldığı bölgelerde BDS'ler göçe dair önemli konuların tartışılması ve çözümünde insan hakları kadar devlet egemenliği ve güvenliğine saygılı, en temel işbirliği platformu olarak öne çıkmaktadır. Bölge ülkelerinin katılım gösterdiği diğer BDS'lerden farklı olarak AS göçe bütüncül yaklaşımı ile Orta Asya özelinde ortak bölgesel göç politikalarının geliştirilebilmesi için ihtiyaç duyulan iletişim ve güvenin geliştirilmesi ile ortak anlayışın inşasında önemli bir potansiyele sahiptir. Bölge dışı çıkarların temsiline yönelik düzensiz göç ile mücadele ve uluslararası koruma odaklarının aksine AS bütüncül yaklaşımı ile bölge dışı ve içi çıkarları dengeleme konusunda önemli rol oynamaktadır. Sınırlı da olsa hükümetlerarası örgütlerden farklı olarak STK'lar üzerinden aşağıdan yukarıya taleplerin göç yönetim alanına taşınmasında katkı sağlamaktadır. Kurumsallaşma aşamasında olan süreç müşterek sahiplenme ile bölge içi ve dışı hegemonya etkisinin azaltılması (Lavenex, 2019: 16) ile ortak politikaların geliştirilmesinde bölgesel dinamiklerden beslenen bir girişim olarak öne çıkmaktadır. Avrasya bölgesindeki diğer ekonomik ve güvenlik temelli bölgesel örgütler ile kesişen alanlarda öncelikleri ve hak temelli odağı ile tamamlayıcı bir işlevi ve konumu bulunan AS bölgesel göç yönetişimin inşasında ilk adımı oluşturmaktadır. Diğer bölgesel örgütler ile işbirliği ve ortaklıkların bu aşamada

değerlendirilmemesi de bölgesel güçlerin müdahalesini engelleme yönünde bir çaba olarak okunmaktadır. İlerideki dönemde bölgedeki yeni jeopolitik dengelerin göç dinamiklerini nasıl şekilleneceği ve kurumsallaşma sürecinin gelişiminin takibi bu açıdan da önemli olacaktır.

Kaynakça

- Acharya, A. (2004). "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism". *International Organization*, 58(2), 239-275.
- Akcali, P. (2003). "Nation-State Building in Central Asia: A Lost Case?". *Perspectives on Global Development and Technology*, 2(3), 409-429.
- Allison, R. (2008). "Virtual Regionalism, Regional Structures and Regime Security in Central Asia". *Central Asian Survey*, 27(2), 185-202.
- Almaty Declaration (2011), <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4ddfb7cd6.pdf> (15.05.2023).
- The Almaty Process (2013), *Operating Modalities* (5.6.2013).
- Amnesty (2024). *Kyrgyzstan: Unprecedented Crackdown on Civil Society Threatens Human Rights and Country's International Standing*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/02/kyrgyzstan-unprecedented-crackdown-on-civil-society-threatens-human-rights-and-countrys-international-standing/> (13.5.2024).
- Bahovadinova, M. ve Scarborough, I. (2018). *Capitalism Fulfills the Final Five-year Plan: How Soviet-era Migration Programs came to Fruition in Post-Soviet Eurasia. Eurasia on the Move: Interdisciplinary Approaches to a Dynamic Migration Region.* (Ed. M. Laruelle ve C. Schenk), https://centralasiaprogram.org/wp-content/uploads/2018/07/migration_final_print.pdf. (11.05.2023)
- Betts, A. (2011). *Global Migration Governance*. New York: Oxford University Press.
- Betts, A. ve Orchard, P. C. (2014). *Introduction: The Normative Institutionalization-Implementation Gap. Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice.* (Ed. A. Betts ve P. Orchard). Oxford: Oxford University Press.
- Collins, K. (2009). "Economic and Security Regionalism Among Patrimonial Authoritarian Regimes: The Case of Central Asia". *Europe-Asia Studies*, 61(2), 249-281.
- Cornell, S. E. ve Starr, S. F. (2018). *Regional Cooperation in Central Asia: Relevance of World Models. The Central Asia-Caucasus Analyst*, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13547-regional-cooperation-in-central-asia-relevance-of-world-models.html> (10.05.2023)
- Costa-Buranelli, F. (2014). "May We Have a Aay? Central Asian States in the UN General Assembly". *Journal of Eurasian Studies*, 5(2), 131-144.

- Costa-Buranelli, F. (2021). "Central Asian Regionalism or Central Asian Order? Some Reflections. *Central Asian Affairs*". 8(1), 1-26.
- Creswell, J. W. ve Poth, C. N. (2016). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*. Sage Publications.
- Delovarova, L., Shkapyak, O. ve Kukeyeva, F. (2013). "Migration Processes in Central Asia: Main Directions and Key Issues of Regional System". *Middle-East Journal of Scientific Research*, 15(11), 1505-1510.
- Druke, L. (2006). *Refugee Policy in Eurasia: The CIS Conference and EU Enlargement Process*. UNHCR, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/452b52a22.pdf> (15.06.2023)
- EC. (2007). *Applying the Global Approach to Migration in the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*. Brussels.
- EC. (2011). COM (2011) 743 Final, *The Global Approach to Migration and Mobility*. European Commission. Brussels.
- EC. (2019). *The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership*. European Commission. Brussels.
- Engvall, J. (2023). *Central Asia One Year After Russia's Full-Scale Invasion of Ukraine The Central Asia-Caucasus Analyst*, https://www.cacianalyst.org/resources/pdf/23307_FT_Engvall_2.pdf (15.05.2023)
- Fawn, R., Kluczevska, K. ve Korneev, O. (2022). "EU–Central Asian Interactions: Perceptions, Interests and Practices". *Central Asian Survey*, 41(4), 617-638.
- Geddes, A., Espinoza, M. V., Abdou, L. H. ve Brumat, L. (2019). *Introduction: The Dynamics of Regional Migration Governance. The Dynamics of Regional Migration Governance*. (Ed. A. Geddes, M.V. Espinoza, L.H. Abdou ve L. Brumat). Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Hansen, R. (2012). *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. IOM Migration Research Series, https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_38.pdf. (10.2.2023)
- Hansen, R.ve Koehler, J. (2010). *The Future of Migration Governance and Regional Consultative Processes*. WMR Background Paper. International Organisation for Migration, http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_governance_regional_consultative_processes.pdf (10.02.2023).
- Hashimova, U. (2020). "Will Tajikistan Ever Join the Eurasian Economic Union?". *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/08/will-tajikistan-ever-join-the-urasian-economic-union/> (12.06.2023).
- Hashimova, U. (2022). "Are Central Asian Migrants Ready to Leave Russia?" . *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2022/04/are-central-asian-migrant-workers-ready-to-leave-russia/> (10.06.2023).
- Helke, J. (2017). "The Contribution of Regional Consultative Processes on Migration to the Global Compact on Safely, Orderly and Regular Migration". Paper

- presented at the The Global Compact on Migration: Regional and Human Rights Dimensions.
- Horak, S. (2018). "Central Asia After Astana: From Integration to Cooperaiton". The Central Asian-Caucasus Analyst, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13509> (10.06.2023).
- ICMPD (2022). Migration Outlook Eastern and Central Aisa 2022: Six Migration Issues to look out for in 2022: International Centre for Migration Policy Development, https://www.icmpd.org/file/download/56967/file/ICMPD_Migration_Outlook_EasternEuropeCentralAsia_2022.pdf. (10.06.2023)
- IOM ve Bisi, M. (2021). Almaty Process Development Strategy. IOM.
- Ivakhnyuk, I. (2006). "Migration in the CIS Region: Common Problems and Mutual Benefits". Paper presented at the International Symposium on International Migration and Development, June 28-30,2006 Population Division.Turin, https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/other/turin/P10_Ivakhniouk.pdf. (19.3.2023).
- Kitimbo, A., Blower, J., McAuliffe, M., Lee, T. ve Abel, G. (2021). Migration and Migrants: Regional Dimensions and Developments. World Migration Report 2022. (Ed. T. McAuliffe ve M, Anna). International Organization for Migration (IOM), Geneva, //https://publications/. iom. int/books/world-migration-report-2022 (19.03.2023).
- Kluczevska, K. ve Korneev, O. (2022). "Learning In, About and From the Field?: Symbolic Functions of EU Knowledge Production on Central Asia". Central Asian Survey, 41(4), 654-674.
- Kneebone, S. (2014). "The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia–Pacific region". Journal of Refugee Studies, 27(4), 596-618.
- Korneev, O. (2013). "EU Migration Governance in Central Asia: Everybody's Business–Nobody's business?". European Journal of Migration and Law, 15(3), 301-318.
- Korneev, O. ve Leonov, A. (2022). "'Home-grown' vs. 'imported' regionalism? Overlapping Dynamics of Regional Migration Governance in Post-Soviet Eurasia". Journal of Ethnic and Migration Studies, 48(12), 2873-2891.
- Kürüm, R. S. (2021). "Uluslararası İlişkilerde Nitel Yöntemlerle Makale Yazımı: Vaka Analizi ve İncelikleri". Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(42), 149-169.
- Kydyralieva, S. K., ve Abdibaitova, B. (2018). "Kolektif Güvenlik Anlaşması Örgütü'nün Merkezî Asya'daki Etkinsizliği". Bilge Strateji, 10(18), 93-109.
- Lavenex, S. (2016). "Multilevelling EU External Governance: The Role of International Organizations in the Diffusion of EU Migration Policies". Journal of Ethnic and Migration Studies, 42(4), 554-570.

- Lavenex, S. (2019). "Regional Migration Governance–Building Block of Global Initiatives?". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(8), 1275-1293.
- Lavenex, S., Jurje, F., Givens, T. E. ve Buchanan, R. (2016). *Regional Migration Governance*. The Oxford Handbook of Comparative Regionalism. (Ed. T.A. Borzel ve T.Risse) . Oxford: Oxford University Press.
- Lavenex, S. ve Piper, N. (2022). "Regions and Global Migration Governance: Perspectives ‘from above’, ‘from below’ and ‘from beyond’". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 48(12), 2837-2854.
- Leonov, A. ve Korneev, O. (2019). *Regional Migration Governance in the Eurasian migration system*. The Dynamics of Regional Migration Governance. (Ed. A. Geddes, M.V. Espinoza, L.H. Abdou ve L. Brumat). Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Lewis, D. G. (2018). *Central Asia: Fractured Region, Illiberal Regionalism*. Russia Abroad: Driving Regional Fracture in Post-Communist Eurasia and Beyond. (Ed. A. Ohanyan). Washington: Georgetown University Press.
- Maiyegun, O. (2019). "Role of Regional Consultative Processes in the Lead up to the Negotiations of Global Compact on Migration: The Case of Africa". *International Migration*, 57(6), 258-272.
- Marat, E. (2023). "Central Asia Comes Out of the Russian Shadow". *The Diplomat*, August 2023(105), <https://thediplomat.com/2023/07/central-asia-comes-out-of-the-russian-shadow> (8.05.2023).
- McAuliffe, M., Lee, T. ve Abel, G. (2022). *Migration and Migrants: A Global Overview*. World Migration Report 2022. (Ed. M. T. McAuliffe, Anna). International Organization for Migration (IOM), Geneva // <https://publications/iom.int/books/world-migration-report-2022> (15.05.2023)
- MFA (2024). *Turkey's Relations with Central Asia*, https://www.mfa.gov.tr/turkiye_s-relations-with-central-asian-republics.en.mfa (15.06.2024)
- Oberoi, P. (1999). "Regional Initiatives on Refugee Protection in South Asia". *International Journal of Refugee Law*, (11), 193-201.
- Orchard, C. (2016). "The Almaty Process: Improving Compliance with International Refugee Law in Central Asia". *International Journal of Refugee Law*, 28(1), 55-84.
- Pécoud, A. (2018). "What Do We Know About the International Organization for Migration?". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(10), 1621-1638).
- Pierobon, C. (2022). "European Union, Civil Society and Local Ownership in Kyrgyzstan: Analysing Patterns of Adaptation, Reinterpretation and Contestation in the Prevention of Violent Extremism (PVE)". *Central Asian Survey*, 41(4), 752-769.
- Piper, N. ve Rother, S. (2022). "Governing Regional Migration from the ‘bottom-up’: A Nodal Approach to the Role of Transnational Activist Networks in Asia". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(12), 2927-2944.

- Regional Cooperation Framework (7.9.2012), https://www.unhcr.org/centralasia/wp-content/uploads/sites/75/2019/09/20120907-Almaty-Process-Regional-Cooperation-Framework-Regional-Action-Plan_ENG.pdf (15.2.2023)
- Sadovskaya, E. (2006). International Labor Migration, Remittance and Development in Central Asia: Towards Regionalization or Globalization. Migration and Development. (Ed. V. Iontsev, I. A. Ivakhniouk, Galina, K. Andrey, E. Krassinets, I. Malakha, A. Magomedova, v. Petrov, A. Soudoplatov, L. Rybakovskiy ve G. Kumskov.
- Söderbaum, F. (2012). Theories of Regionalism. Routledge Handbook of Asian Regionalism. (Ed. M. Beeson and Richard Stubbs). London: Routledge.
- TDT (2021). Türk Dünyası 2040 Vizyonu, <https://turkicstates.org/assets/pdf/haberler/turk-dunyasi-2040-vizyonu-2396-98.pdf> (20.6.2024).
- TDT (28.3.2023). Almatı Süreci Toplantısı çevrimiçi gerçekleştirildi, https://www.turkicstates.org/tr/haberler/almati-sureci-toplantisi-cevrimici-gerceklestirildi_2858 (25.5.2023)
- Thouez, C.ve Channac, F. (2006). "Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes". West European Politics, 29(2), 370-387.
- UNHCR. (2022). Global Trends: Forced Displacement in 2021, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/62a9d1494.pdf>. (21.1.2023).
- Von Koppenfels, A. K. (2001). The Role of Regional Consultative Process in Managing International Migration. IOM Migration Research Series, https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_3.pdf (12.2.2022).
- Wexler, L. (2012). "The Role of Human Rights in Migration Regional Consultative Processes". Paper presented at the Proceedings of the ASIL Annual Meeting 106:65-67.
- Zitnanova, K. (2011). Refugee Protection and Migration Dynamics in Central Asia. IOM ve UNHCR, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4ddfb8459.pdf> (12.2.2022).

Siyasal Eşit(siz)lik Üzerine Güncel Bir Tartışma: Göçmenlerin Siyasal Katılımı

Metin ÖZKAN*

Öz: Son on yıllarda göç olgusu, fiziki yer değişikliğini imleyen anlam bütünlüğünden uzaklaşmaktadır. Araştırmacılar 21. yüzyılın “göç çağı” olarak anılmasını haklı çıkaracak şekilde konuyu siyasal, toplumsal ve ekonomik dinamikler doğrultusunda analiz etmektedirler. Nitekim modern zamanlarda göç, kültürel kimliklerin ve güvenlik politikalarının şekillendirdiği karmaşık bir olgu olarak kavranmaktadır. Bu çerçevede çalışma, uluslararası göçe yüklenen anlamlar çerçevesinde konunun siyasal boyutunu tartışmayı hedef edinerek göçmenlerin toplumsal uyumu ile siyasal entegrasyonunun demokratik yönetimler açısından taşıdığı öneme odaklanmaktadır. Siyasal eşitsizlik tartışmasını gündeme getiren uyum ve entegrasyon süreci hem toplumsal krizlerin kaynağı hem de kültürel çeşitliliği besleyen bir potansiyel olarak değerlendirilebilir. Bu noktada çalışmanın temel sorusu, siyasal katılımın özellikle göçmenlerin uyum ve entegrasyon sorunlarına vadettiği çözümü tartışmaya açmak üzerine kuruludur. Böylelikle siyasal katılımın sadece toplumsal uyuma değil, aynı zamanda daha kapsayıcı ve demokratik bir toplumun inşasına da katkı sağlayabileceği ileri sürülmektedir. İlgili problematikten hareketle, göçmenlerin siyasal katılımının, toplumsal uyum sürecindeki kilit rolü vurgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Vatandaşlık, siyasal katılım, siyasal eşitlik, toplumsal kimlik, toplumsal uyum

* Doç. Dr., Çukurova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, Adana, Türkiye. E-posta: metinozkan@cu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6562-1981

Makale Geliş Tarihi: 15.08.2023

Makale Kabul Tarihi: 01.08.2024

A Current Debate on Political (in)Equality: Political Participation of Immigrants

Abstract: *In recent decades, the phenomenon of migration has moved away from the unity of meaning, which implies a physical change in location. Researchers have been analyzing the issue in line with political, social and economic dynamics, justifying the 21st century as the "age of migration". Indeed, migration in modern times is understood as a complex phenomenon shaped by cultural identity and security policies. This study aims to discuss the political dimension of the issue within the framework of the meanings attributed to international migration and focuses on the importance of the adaptation of migrants to host societies and the political system for democratic governments. The process of adaptation and integration, which raises the debate on political inequality, can be seen both as a source of social crisis and as a potential that nurtures cultural diversity. At this point, the main question of the study is to discuss the solution promised by the political participation of immigrants, especially the problems of cohesion and integration. Thus, political participation can contribute not only to social cohesion but also to the construction of a more inclusive and democratic society. Based on this problem, the key role of immigrants' political participation in the social cohesion process is emphasized.*

Keywords: *Citizenship, political participation, political equality, social identity, social cohesion*

Giriş

Uluslararası göçün nicel ve nitel boyutlarıyla siyasal bir görüntü kazandığı gerçeği altında, içerisinde bulunduğumuz dönem “göç çağı” olarak tanımlanabilir (Castles, Miller ve Haas, 2023: 15). Yer/mekân değişimleri ile nüfus hareketlerini imleyen şemsiye bir kavram olarak göç, Soğuk Savaş sonrası dönemde kültür, kimlik, güvenlik ve ekonomi gibi çeşitli parametrelerde beliren kaygılar etrafında yorumlanır. Ancak bir diğer bakış açısıyla, göç olgusunun doğurduğu sonuçların toplumsal krizlere kaynaklık etmek yerine kültürel çeşitlilik ekseninde sosyo-ekonomik problemlerin çözümüne yönelik fırsatlar sunduğu ifade edilebilir. Bu çerçevede göçmenlerin toplumsal uyumu ve siyasal entegrasyonu ayrı bir değer kazanır.

Göç olgusuyla değişen toplumsal dokular kamusal alanın “yeniden” üretilmesine işaret eder. Çokkültürlülük temelinde yükselen toplumsal ilişkilerin siyasallaşması kaçınılmazdır. Hiç şüphesiz misafir, göçmen ve/veya yabancı gibi nitelermelerden sıyrılıp vatandaşlığı talep etmenin en önemli unsurlarından biri siyasal sisteme katılımdır. Siyaseten “var olma”nın karşılığı olarak siyasal katılım ve siyaseten “var kılınma”nın karşılığı olarak da siyasal temsil göçmenlikten vatandaşlığa geçişin kritik göstergeleridir.

Vatandaşlık, kimlik ve kültür tartışmaları etrafında şekillenen modern-ulus devletler, 21. yüzyılda kendini daha fazla hissettiren çokkültürlü bir toplumsal temele dayanır. Dolayısıyla göç, entegrasyon, uyum ve vatandaşlık

gibi konuların modern siyaset paradigmasında merkezî bir rol kazanması şaşırtıcı değildir. Ülkelerin sosyo-ekonomik ve siyasal alanlardaki gelişmişlik düzeyi, toplumların demokrasi kültürü ile paralellik gösterir. Bu durum göçmenlerin kamusal alana katılımı ve siyasal sistemde temsilini de doğrudan etkilemektedir.

Tarihsel gelişim çizgisinin gösterdiği üzere demokrasilerde, göçmenler gibi azınlık konumunda bulunan kesimlerin sivil ve siyasal hakları her zaman için bir sorun alanı olarak kodlanmıştır. Mevcut toplumsal eşitsizlikler göz önüne alındığında, bireyin “insan” olmaktan kaynaklı haklarına yönelik mücadelelerin yakın gelecekte son bulabileceğini söylemek kolay değildir. Maalouf’un “çağımızın en ağır basan özelliği, tüm insanları bir bakıma göçmen ya da azınlık haline getirmek değil mi?” sorusu bu noktada anlam kazanmaktadır (2005: 33). Esasen Maalouf’un sorusu, modern siyasal düzenin eşitsizliği salık veren doğasına dair pratik bir sorgulamanın gerekliliğine işaret etmektedir. Bu motivasyondan hareketle, elinizde bulunan çalışma, güncel bir toplumsal eşitlik mücadelesi savıyla siyasal katılımın demokratik ilkelere mündemiç “hümanist değerler” açısından taşıdığı mahiyete odaklanmaktadır.

Siyasetin aşınan sınırlarında etnik köken, dil, din ve kültür gibi farklılıkları sebebiyle toplumsal düzlemde “ikincil vatandaş” konumuna sürüklenen göçmenler, modern dünyanın madunları olarak nitelendirilebilir. Madunlaştırıcı siyasal yapıların ve kavramsallaştırmaların tartışmaya açılması “demokrasinin demokratikleştirilmesi” sürecine katkıda bulunarak, hümanist değerlerin genişletilmesini ve derinleştirilmesini mümkün kılacaktır. İlgili tartışma, çalışmanın birinci bölümünde, göçmenlerin toplumsal uyumu problematize edilerek yürütülmektedir. Göç olgusunun “biz-öteki” ayrımını sorgulatan kontektinden hareketle ikinci bölümde, siyasal katılıma ilişkin teorik açılımlara odaklanılmaktadır. Teorinin pratikteki izdüşümleri ise üçüncü bölümde, CIDOB (Centre for International Affairs) ve MPG (Migration Policy Group) ortaklığında hazırlanan “MIPEX” ve Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı tarafından yayımlanan “EU-MIDIS II” güncel raporları etrafında değerlendirilmektedir.

Çalışmanın temel araştırma sorusunu yanıtlamak amacıyla, göçmenlerin toplumsal uyumunu ve siyasal entegrasyonunu nesnel bir şekilde değerlendiren kapsamlı ve güvenilir veri kaynakları olarak kabul edilen MIPEX ve EU-MIDIS II veri setlerinden yararlanılmıştır. Karşılaştırmalı siyaset metoduyla yorumlanan bu veriler göçmenlerin toplumsal uyum ve siyasal entegrasyon süreçlerini farklı boyutlarda analiz etmeye imkân tanıyan geniş bir çerçeve sunmaktadır. Ulaşılan sonuçlar, toplumsal uyum ve siyasal entegrasyon politikalarının son halkası olarak görülebilecek vatandaşlığa erişimin “biz-öteki” dikotomisinde dışlama ve ayrımcılık üzerinden geliştiğini göstermesi ve siyasal eşitlik tartışmalarını tekrar gündeme getirmesi hasebiyle dikkat çekicidir.

Siyasetin Aşınan Sınırlarında Göçmenlerin Toplumsal Uyumu

Modern zamanlarda bireyler, toplumlar ve kültürler arasındaki farklılıklar iyiden iyiye belirginleşirken “öteki”nin kötülüğü ve “birlik” olmanın gerekliliği siyasal düzenin merkezini şekillendirmektedir. Nitekim toplumsal uyuma yönelen ilgi ve özellikle kamu güvenliğinin tehlike altında olduğu vurgusu, günümüz siyaset perspektifinde özgürlük ve hak kullanımını sınırlandıran siyasal açılımlara dayanak noktası olmaya devam etmektedir (Elodie, 2022: 95). Bu tür eğilimlerin artış göstermesi, demokratik siyasetin geleceği açısından son derece tehlikelidir. Dolayısıyla demokrasinin olumlu anlamda geleceğe taşınabilmesi için devletlerin, toplumsal düzlemde öteki olarak kodlanan ve ulusal birliği tehdit ettikleri varsayılan göçmenlere yönelik hümanist değerleri önceleyen siyaset perspektifi geliştirmeleri gerekmektedir. Aksi durumda kutuplaştırıcı ideolojiler siyaseti domine edeceğinden toplumsal barışın ve kamu güvenliğinin tesisi zorlaşacaktır.

Siyasal boyutuyla göç fenomeni devletler, ulusal/uluslararası kurumlar ve sivil toplum ekseninde analiz edilebilir. Bu noktada ulusal çıkar ve menfaatleri korumak üzere siyaset üreten devletler, göç yönetimi konusunda merkezî aktör olarak ön plana çıkarlar. Tarihsel gelişim çizgisinin gösterdiği üzere modern devlet düşüncesinin doğuşunda siyasal haklarla birlikte güvenlik mefhumu kritik bir anlam bütünlüğüne sahiptir. Bu bağlamda insan hakları ile devlet güvenliği arasındaki soyut sınırdaki kavramsallaştırılan göç olgusu, konunun siyasal önemini vurgular (Freeman ve Kessler, 2008: 656). Hakeza Avrupa Birliği şemsiyesi altında göçmen karşıtlığını savunan siyasal partiler ile liderlerin seçim başarıları, göçün siyasal söylemde bulunduğu karşılığı bir ölçüde göstermektedir.

21. yüzyılda göç sadece ev sahibi toplumların değil, menşe ülkelerin, transit ülkelerin ve hatta göç için çekici özellikler barındıran bölgelerin de siyasal bir gerçekliğidir. Nas’ın belirttiği gibi, ulaştığı boyutlar itibarıyla göç tartışmaları, uluslararası kamuoyunda adeta bir ikilem ortaya çıkarmaktadır ve bu ikilem bilhassa demokratik toplumlar olarak bilinen ülkelerde göç fenomenine yönelik geliştirilen siyasal açılımlarla ilişkilidir (2019: 2128): “Göç politikaları ya çokkültürcülüğü beraberinde getirmekte ya da toplumsal düzeyde bir kutuplaşmaya yol açmaktadır.” Fukuyama’ya göre de göçler, ulusal kimlikleri ve demokrasileri dikkate değer biçimde etkileyerek toplumları “biz kimiz?” sorusu ile kendilerini sorgulamaya itmektedir (2006: 8).

Göç hareketleri toplumsal dokuları ve demografik yapıları dönüştürme kapasitesine sahiptir. Son on yıllarda milliyetçilik merkezli popülist akımların popülerlik kazanması ve aşırı sağ siyaset perspektifinin yükselişi bu bağlamda değerlendirilebilir. Modern zamanlarda birçok ulus-devlet için göç, değişen/dönüşen toplumsal doku ve demografik yapıyla mücadele etmek anlamına gelmektedir. “Yeniden” homojenlik arayışına sahne olan bu etnik ve kültürel çeşitlilik ise siyaseten ihmal edilemeyecek bir sorun tanımlamasına işaret

etmektedir. Moses'a göre göç, toplumsal bağlamda çoğu kez yeni bir siyasal çatışma alanı doğurur ve bu çatışma alanı, bünyesinde bozulma, baskı ve şiddet potansiyeli taşır. Farklı toplumsal gruplar arasındaki sosyo-kültürel etkileşimlerin kamusal alanı biçimlendireceği açıktır (2005: 69). Dolayısıyla bugün olduğu gibi gelecekte de göçün siyasal anlamı, vatandaşlık temelinde toplumsal uyuma ve siyasal entegrasyona yönelik geliştirilen teorik/pratik açılımlarla yakından ilişkili olacaktır.

Nitelik ve nicelik boyutları değişen göç hareketleri ekseninde çokkültürlülüğün hızla dünyaya yayıldığı modern zamanlar için toplumsal uyumun önemini bir kat daha artırdığı ifade edilebilir. Çok düzeyli bir kavram olarak toplumsal uyumu tanımlamak ve kavramsallaştırmak kolay görünmese de özellikle göç alan toplumlar için uyumun hangi anlamlara gelmediği açıktır (Schinkel, 2017: 38-40): Toplumsal uyum; etnisite, ırk, dil, din, inanç vb. parametrelerde “ulusal birlik” arayışı anlamına gelmez. Nitekim uyumdan bahsedebilmek için farklılıkların varlığı gereklidir. Göç olgusu bağlamında ele alındığında toplumsal uyum göçmenler ve yerliler şeklinde basitçe iki farklı kültürel kimliğe indirgenebilecek kesimler arasında izi sürülen etkileşime işaret eder. Zira farklı etnisite ve kültürleri bünyesinde barındıran toplumlar için uyum artık başat bir konu haline gelir. Bu eksende zıtlıkların birlikteliğinden hareket edilerek toplumsal uyumun üzerindeki kavramsal bulanıklık silinebilir. Örneğin Jenson'a göre “bireylerin kendilerini aynı topluma ait hissetmelerine yardımcı olan bütün süreçler”i kapsayan toplumsal uyumun beş boyutu bulunur ve bu boyutlar karşıtlarıyla birlikte anlam bütünlüğüne kavuşur (2002: 142-144):

Aidiyet/İzolasyon: Paylaşılan değerlere ve kolektif bir kimliğin varlığına ya da yokluğuna atıfta bulunur.

Ekonomik İçerme/Dışlama: Bir ekonomik sistemde vatandaşların fırsat eşitliğini dikkate alır.

Katılma/Katılmama: Toplum üyelerinin siyasal katılımına veya katılmama tercihlerine işaret eder.

Tanınma/Ötekileştirme: Farklılıklara karşı hoşgörü ve saygıyı ifade eder.

Mesruluk/Gayrimesruluk: Siyasal kurumların, özellikle devletin, çıkarları farklı bireyler arasındaki arabulucu rolünün toplumsal mesruluğuna odaklanır.

Bernard, toplumsal uyumun siyasete konu olacak şekilde yarı-değişken bir kavram olarak ele alınmasını eleştirir ve Jenson'un kategorizasyonunu iki temel düzlemde tekrar tanımlar. Bunlardan birincisi, bireylerin ekonomik, sosyo-kültürel ve siyasal faaliyet alanlarındaki eşit konumlarıdır. İkincisi ise bireylerin tutum ve davranışlarını serimledikleri toplumsal ilişkilerin eşitsiz doğasıdır (1999: 2). Kearns ve Forrest'ın belirttikleri gibi, bu kontekst, toplumsal uyumu beş bileşen üzerinden analiz etmeyi mümkün kılar: Toplumsal uyum; (1) ortak değerler ile vatandaşlık kültürünü vurgular, (2) toplumsal düzenin tesisine hizmet eder, (3) toplumsal dayanışmayı artırır, (4) toplumsal sermayeyi geliştirir ve son

olarak (5) mekânsal aidiyeti sağlayarak farklı kesimler arasında ortak bir kimlik oluşturur (2000: 998).

Uyum arayışı, mevcut toplumsal bütüne herhangi yeni bir parçanın eklenmesi durumunda bütünsel yapının değişeceğine gönderme yapar (Schinkel, 2017: 101). Aslında uyum toplumsal bütünün ve “sonradan görünen unsurların” karşılıklı olarak birbirini değiştirmesiyle gerçekleşir. Toplumsal bütünün statik değil; dinamik ve değişken olduğunu vurgulayan Schinkel’e göre konuyu çalışanların sıklıkla ortaya koyduğu “uyum tek taraflı değil, iki yönlü bir süreçtir” savı bu noktada yersiz bir kullanım değildir (2018: 4). Anlaşılabacağı üzere göçmenlerin toplumsal uyumu öncelikle sosyo-ekonomik ve siyasal düzeylerde gerçekleşmesi arzulan bir süreçtir. Dolayısıyla istihdam, eğitim, sağlık hizmetleri gibi sivil ve siyasal haklara eşit erişimi vurgulayan unsurlar toplumsal uyumun bileşenleri olarak karşımıza çıkar.

Göç olgusuyla bağlantılı konuların başında gelen “uyum” göçmenler ile ev sahibi toplumlar arasındaki sosyo-kültürel, ekonomik ve siyasal ilişkileri kapsar. Bu bağlamda uyumun, ev sahibi ülkenin toplumsal ve siyasal gerçekleriyle tanımlandığı gözden kaçırılmamalıdır. Oysa yukarıda da vurgulandığı üzere uyum karşılıklı bir değişim/dönüşüm süreci olarak okunabilir. Buna karşılık uyum politikalarının ulusal kimlik tanımlamalarıyla yakından ilişkili olduğu görülür. Nitekim uyum süreçlerinin ulusal kimlikler etrafında siyasal/toplumsal düzlemde pratize edildiği bilinir. Ancak Kaya’nın (2012: 399) sorduğu gibi, uyum sadece kültürel anlamda ev sahibi topluma benzeşmekle mi ilgilidir? Kültürel bağlamda göçmenler ev sahibi toplum tarafından istenilen düzeye ulaşırlarsa sosyo-ekonomik ve siyasal açılardan da uyum sağlanmış olur mu? Bu durumda ayrımcılık, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı gibi toplumsal problemler uluslararası kamuoyunun gündeminden kalkar mı? İlerleyen satırlarda da görüleceği üzere göçmenlerin toplumsal uyumuna yönelik beliren sorulara siyaseten verilen cevaplar tatmin edici değildir.

Son on yıllarda göçmenlerin toplumsal uyumunu merkeze alan üç farklı siyaset perspektifinden bahsetmek mümkündür: Ayrımcı/dışlayıcı model (*segregationist model*), çokkültürcü çeşitlilik içinde bütünlük modeli (*unity-in-diversity*) ve cumhuriyetçi çeşitlilik-üstü-bütünlük modeli (*unity-over-diversity*). Genel hatlarıyla ayrımcı/dışlayıcı model, yakın döneme kadar Avrupa’da deneyimlenen “misafir işçi” uygulamasında da görüldüğü gibi, göçmenleri ev sahibi toplumun dışında konumlandıran, göçmenler ile ev sahibi toplum üyelerinin karşılıklı etkileşimini sınırlayan ve göçmenleri “geçici” olarak kabul eden bir perspektif sunar. Göç olgusuna yönelik niteliksel ve niceliksel gerçekler altında bu modelin uygulanma ihtimali sınırlıdır. Kaldı ki Avrupa, 2000’li yılların başından itibaren ayrımcı/dışlayıcı vatandaşlık siyasetinden vazgeçer (Kaya, 2012: 400-404).

Tarihsel süreçte göçmenlerin toplumsal uyumunu merkeze alan ikinci siyaset perspektifi çokkültürcü çeşitlilik içinde bütünlük modelidir.

Çokkültürcülük düşünsel çizgisi, toplumsal değerleri birbirlerinden ayrı unsurlar olarak tanımlama eğilimindedir (Parekh, 2012: 14). Bu ekseninde kendilerine özgü tözsel ve statik yapılar içinde analiz edilen kültürler, etnik gruplara ait birer meta konumuna indirgenir. Gerçekten de çokkültürcü çeşitlik içinde bütünlük arayışına sahne olan siyasal açılımlar göçmenler ile “baskın” kültür arasındaki sınırların derinleşmesine sebebiyet verir (Schinkel, 2018: 12). McLaren’in belirttiği gibi, çokkültürcülük düşünsel çizgisi, genel hatlarıyla göçmenlerin toplumsal uyumuna yönelik olumlu bir anlatı olarak görülebilir ancak göçmenlere ait kültürel değerleri ev sahibi toplumların gözünde “ötekileştiren” bir kapıyı araladığı da gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü kültürel değerleri bir etnik grubun mülkiyeti olarak tözselleştirmek, farklılıkları yoğun şekilde belirginleştirme riskini bünyesinde taşır (2015: 46). Bu durumun vatandaşlık temelinde ortaya çıkaracağı sonuç ise -günümüzde açıkça görüldüğü gibi- göçmenleri etno-kültürel kalıplar içine hapsederek sosyo-ekonomik ve siyasal hak arayışlarından uzaklaştırmak olacaktır.

Göçmenlerin toplumsal uyumunu merkeze alan üçüncü siyaset perspektifi, cumhuriyetçi çeşitlilik-üstü-bütünlük modelidir. Kaya’ya göre cumhuriyetçi uyum dil, ırk, din ve cinsiyet farklarını gözetmeksizin ev sahibi toplumun siyasal/kültürel vatandaşlık nosyonu etrafında yaratılır. Cumhuriyetçi gelenek “ulusal değerleri benimseyen” herkesin vatandaş olabileceği varsayımı üzerine kuruludur ve bu düşünsel çizgide vatandaşlık ile devlete sadakat ilişkilendirilir (2012: 400). Böylelikle çeşitlilik-üstü-bütünlük (*unity-over-diversity*) formüle edilir ancak bu modelin modern pratiği dikkate alındığında, cumhuriyetçi idealin bir retorik olarak kaldığı ve daha çok asimilasyoncu siyasal açılımlara dayanak oluşturmak üzere kullanıldığı gözlemlenmektedir (Schinkel, 2017: 86).

Göçmenlerin içinde bulunduğu ülkenin sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasal yaşantısına uyum sağlayabilmeleri için geliştirilen modellere dair liste uzatılabilir. Farklı modellere projeksiyon tutulsa bile çokkültürlülük, çoğulculuk, uyum, birlik ve tanınma gibi kavramların tartışmanın merkezinde olduğu görülecektir. Tüm bu kavramlar göçmenlerin “öteki” olarak kodlanmasını engelleyebilmek için ev sahibi toplumlar ile göçmenlerin birbirleriyle etkileşime girebilecekleri alanların yaratılması gerektiğine gönderme yapar (Breunig vd., 2012; Elodie, 2022). Bu noktada da toplumsal ve siyasal bağlamlarda eşitliği salık veren vatandaşlık tanımlamasının önemi ayrı bir değer kazanır. Zira vatandaş hak ve sorumlulukları tanımlanırken aynı zamanda “öteki”nin kim olduğu da belirlenmekte ve böylece göçmenlerin toplumsal uyumuna yönelik sınırlar çizilmektedir.

Tarihsel süreçte “öteki”ne yüklenen anlamlar, içerisinde bulunan dönemin siyasal ve toplumsal koşulları ekseninde değişip dönüşmüştür. “Öteki” olarak kodlanan göçmenlere yönelik geliştirilen bütün tanımlar, kendini “yerli” kabul eden vatandaşlar tarafından ortaya konur. Toplumsal ilişkilere yön veren kamusal ve sivil pratikler “öteki için” ya da “öteki üzerine”dir ama “biz”i

mistifiye ederek önceler. Bu karşıtlıkta göçmen, vatandaşlık mefhumuyla sarmalandığından farklı kimliği ve kültürü hasebiyle sessizliğe bürünmek durumundadır. Haliyle göçmenler, modern dünyanın madunları görünümündedir. Spivak, tarihsel belirsizlikleri bağlamında madunların konuşmadığını ileri sürer. Madunların sessizliği bütünüyle bir eylemsizlik anlamına gelmez. “Konuşmak” metaforuyla Spivak aynı zamanda, siyasal ve toplumsal hak taleplerinin bulamadığı karşılığı kasteder (2016: 47). Aslında maduniyet siyasal eşit(siz)liği salık veren “demokratik” düzenin bir sonucudur.

Siyasetin aşınan sınırlarında farklı kimliklerin ve kültürlerin belirginleştiği açıktır. Bu ekseninde “öteki” olarak kodlananlara yönelik yeni bir dilin geliştirilmesi demokratik düzende siyasal eşitlik açısından gerek şarttır. Konuşmak ve duyulmak arasındaki gerginlikte biz-öteki ayırımına dikkat çeken Maggio’ya göre nihai çözüm, toplumsal uyuma yön veren baskın kültürden vazgeçmeyi gerektirir (2007: 430). Böylelikle siyasal bağlamda biz-öteki dikotomisini aşabilecek yerel ve küresel insanî değerleri bir araya getirecek ve toplumsal düzlemde siyasal eşitlik imkânını doğuracak bir “vatandaşlık bilinci” ortaya konabilir.

Sallantıdaki Vatandaş Kimliği: Göçmenlerin Katılmadığı Siyaset

Modern kavramsallaştırmasında vatandaşlık, bir ülkede doğum ya da birtakım kriterlerin sağlanması yoluyla medenî, sosyal ve siyasal haklara sahip olan ve bu hakların karşısında çeşitli yükümlülükleri bulunan kişiyi ifade eder. Vatandaşlık, en geniş anlamıyla, siyasal bir topluma mensubiyeti vurgular. Modern vatandaşlık kavrayışının merkezinde, biçimsel siyasal eşitliğin sağlanması bakımından oy hakkı ile sosyo-ekonomik eşitsizliklerin engellenmesi bakımından sivil/medenî haklar bulunur (Turner, 2016: 682). Marshall’a göre vatandaşlığın tam ifadesi, modern-demokratik bir devlet düzenini gerektirir. Böylelikle devletin her üyesi kendini yaşadığı topluma ait hissederek siyasal süreçlere katılım gösterebilir. Sivil ve siyasal haklardan mahrum edilen bireyler ise toplumsal bağlamda pasifleşerek marjinalleşirler (2006: 78).

Vatandaşlık tartışmasına odaklanan çalışmalarda -genellikle- belirli bir egemenlik sahasını imleyen teritoryal sınırlarda varlığı kabul edilecek/edilmeyecek bireylerin kim(ler) olduğu sorusuna cevap aranır. Toplum içerisine doğan bireyin hukukî/siyasal hakları kendiliğinden belirlediği için vatandaşlık tartışması esasen azınlık kategorisinde değerlendirilen göçmenler/yabancılar üzerinden yürütülür. Bu kontekste haklar, statüler ve kimlikler ön plana çıkar. Nitekim siyasal belirlenimler çerçevesinde yerlilik ve yabancılaşma arasındaki sosyo-psikolojik ayrımlar da vatandaşlığın bu üç boyutuna gönderme yapar (Balibar, 2016: 79).

Arendt’in “hakka sahip olma hakkı” olarak kısaca betimlediği vatandaşlık, insan kimliğini toplumsal ve/veya ulusal kimliğe dönüştürür

(Benhabib, 2006: 65). Bu gerçeklik zımnen bireyi, “sıfatsız ya da sıfatı başka olan insanlardan” ayırır. Dolayısıyla klasik vatandaşlık yorumu maduniyetlerin oluşumuna zemin hazırlar. Böylelikle yerliler, “insan/vatandaş/egemen” hale gelir; yabancılar ise “bağımlı/ikincil/öteki” konumuna indirgenir. Modern siyasal düşüncenin merkezindeki vatandaşlık nosyonuna dair radikal bir okuma yapan Agamben, yerleşik kalıpların ötesinde bir felsefi/teorik temelin gerekliliğini argümante eder. Ona göre modern devlet formunda vatandaşlık ve haklar arasında kurulan ilişki hümanist değerleri korumasız bırakır. Çünkü bireyin doğal hakları bir devletin vatandaşına ait haklar biçimine büründüğü andan itibaren gerçekliğini yitirir (2001: 167).

Vatandaşlık nosyonunun temellerine yönelik geliştirilen eleştiriler, modern devlet ve hümanist değerler arasındaki gerilimli ilişkiyi analiz etmeyi ve “ötekilerin hakları”nı yeni bir teorik çerçeveye tanımlama girişimini anlamlı kılar. Tersine devlet, vatandaşlık ve haklar arasında kurulan doğrusal teorik çizgi, vatandaşlığın ötekileştirici niteliğine dayanak oluşturduğundan bireyin doğal haklarına sahipliğine kapıyı kapatır. Agamben’in bu kurguya yönelik analizleri, vatandaşlık hakları ile ulusal kimlik bağıntısının çelişkilerini açığa çıkarır (2001: 169):

“... devletin temelinde yatan şey, özgür ve bilinçli bir siyasal özne olarak insan değil; bunun yerine ve her şeyden önce, insanların çıplak hayatı, yani tebaadan vatandaşa geçişte egemenlik ilkesiyle donatılan doğum olgusudur. Buradaki örtük kurgu şudur: Kişi doğduğu anda vatandaş oluyor; öyle ki, bu iki terim arasında hiçbir ayırım alanı bulunmuyor. Haklar, insanlara ancak ve sadece vatandaş sıfatıyla veriliyor ya da vatandaş sıfatıyla bu haklarla doğuluyor.”

Ulusal sınırların pek çok farklı parametrede bulanıklaştığı modern zamanlarda devletler genel olarak ırk, dil, din, etnik köken ve benzeri faktörler altında çeşitli toplumsal gruplardan oluşur. Bu bağlamda global ölçekte beliren çokkültürlülük siyasal düzlemde farklı kültürel alt grupların temsili ve görünürlüğüyle ilgili endişeleri gündeme getirir. Fakat görünürdeki bu endişelerin temel kaynağı büyük ölçüde değişen ekonomik koşullar ile siyasal ve toplumsal ayrıcalıklardır. Göç alan ülkelerde zaman içerisinde biz-öteki dikotomisine işaret eden “yerli” ve “yabancı” şeklinde bir ayırım ortaya çıkar. Göçmenlerin ulaştığı çeşitli imkânların, ev sahibi toplumun ayrıcalıklı sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasal konumlarını olumsuz yönde etkilediği varsayımı da tam bu noktada belirir (Hainmueller ve Hopkins, 2014: 237). Dolayısıyla yoğun göçe maruz kalan ülkelerin göçmenler ile ev sahibi toplumu uyumlaştırması ve göçmenlerin siyasal entegrasyonunu sağlaması demokratik vatandaşlık bilincinin gelişimi açısından oldukça önemli görünmektedir.

Göçmenlerin siyasal sisteme entegrasyonu konusunda geliştirilen politikaların başarısı bir dizi etkene bağlıdır. Ulusal ve yerel seçimlerde göçmenlerin seçme ve seçilme haklarına sahip olması, göçmenlerin parlamentoda, siyasal partiler ve yerel yönetimler gibi kilit siyasî kurumlarda

temsil edilmesi ve göçmen karşıtı siyasal parti liderlerinin geliştirdiği söylemlere yönelik kamuoyunun demokratik-siyasal eşitlik doğrultusunda bilinçlendirilmesi bu etkenler arasında sıralanabilir (Breunig vd, 2012: 830). Görüldüğü üzere toplumsal hayatın her alanında daha geniş haklara sahip olmak vatandaşlık nosyonuyla yakından ilişkilidir.

Göçmenlerin siyasal sisteme uyumunu zorlaştıran çeşitli engellerin ortadan kaldırılması hususunda vatandaşlık statüsü önemli bir motivasyondur. Yasal düzlemde vatandaş olarak kabul edilenler, sivil ve siyasal haklara ulaşacağından ayrımcılık ve dışlama gibi olumsuz tavır ve tutumlardan bir ölçüde uzak kalabilirler (Nas, 2019: 2133). Nitekim vatandaşlık hakları temelinde göçmenlerin oy kullanma davranışları ve parti siyasetine katılımları farklı bağlamlarda araştırmalara konu olmaktadır. Zira modern demokrasilerde siyasal katılım karar verme süreçlerinin meşruiyeti açısından kritik unsurlar arasında kabul edilir. Yoğun göçmen nüfusa sahip ülkelerde göçmenlerin siyasal entegrasyonu ev sahibi ülkelerin maruz kaldığı toplumsal çatışma alanlarını çözümlmek bakımından işlevsel bir araç konumdadır.

Göçmenlerin siyasal katılımı ve temsili yasal düzlemde meşru talepleri görünür kılarken aynı zamanda bu grupların memnun olmadığı sosyo-politik koşulları değiştirmek için fırsatlar sunar. Ayrıca göçmenlerin vatandaşlık temelinde siyaseten seslerini duyurabilmeleri ve sosyo-politik taleplerini otoritelere iletebilmeleri bu grupların toplumsal uyumu için kritik değere sahiptir. Böylelikle göçmenlerin siyasal katılımı ve temsili ev sahibi ülkenin demokratik iklimine katkı sağlayabilir ve kapsayıcı demokrasinin gelişimine hizmet edebilir (Bilodeau, 2008).

Siyasal katılım çok boyutlu dinamik bir süreçtir ve oy kullanma davranışından dilekçe imzalamaya, protestolardan şiddet içeren toplumsal ayaklanmalara kadar uzanan eylemleri içerir. Siyasal katılım genellikle kurumsal ve kurumsal olmayan faaliyetler olmak üzere iki kategoride analiz edilir (Yücekök, 1987: 30-36). Ancak siyasal katılım ve temsil analizlerinde konunun “oy kullanma” davranışına indirgenmemesi gerekir. Nitekim oy kullanma davranışı göçmenlerin siyasal entegrasyonu için önemli olmasına rağmen toplumsal uyum için görece daha az etkili olduğu düşünüldüğünden, araştırmacılar ağırlıklı olarak kurumsal ve kurumsal olmayan siyasal katılım faaliyetlerine odaklanırlar. Kurumsal siyasal katılım, parti siyaseti olarak da bilinir ve siyasal parti üyeliği, siyasetçilerle iletişime geçme, siyasal partilere bağış yapma ve lobi oluşturma gibi faaliyetleri içerir. Kurumsal olmayan siyasal katılım ise kolektif bilinç değeri bulunan protesto hareketlerini kapsar. Protesto hareketleri “bir grup insanın kendi grupları lehine statü, güç ya da etkilerini artırmak gibi belirli ortak amaçlar doğrultusunda bir araya gelerek planladığı eylemler” olarak tanımlanır. Kurumsal olmayan siyasal katılım faaliyetleri ortak bir amaç doğrultusunda dayanışma içinde gerçekleştirilerek resmî otoritelere meydan okunmasına sahne olur. Kolektif eylemliliği içeren “barışçıl protesto hareketleri” arasında mevcut yasalara uygun şekilde dilekçe imzalama, izinli

yürüyüş, oturma eylemi, grev, boykot ya da gösterilere katılım yer alırken, “radikal protesto hareketleri” yasa dışı bir şekilde isyan, fiziksel saldırı, bina işgali, şiddet içeren ayaklanmalar ve terör saldırılarına gönderme yapar (Göksal ve Künüroğlu, 2022: 281-282).

Siyasal katılım, devlet ile bireyler arasındaki karşılıklı ilişkiyi vurgulayan ve vatandaşların iktidar politikalarını etkilemeye yönelik eylemlerini ifade eden bir süreçtir. Yaş, cinsiyet, eğitim düzeyi, gelir seviyesi gibi faktörlerin etkisiyle şekillenen ve ilgi duymaktan oy vermeye, parti üyesi olmaktan protesto eylemlerine kadar pek çok boyutu bulunan siyasal katılım, insan hakları ve demokratik gelişmişlik düzeylerinin belirlenmesinde önemli bir ölçüt olarak kabul görülür (Yontar ve Savut, 2016: 251). Siyasal katılımdan bahsedebilmek için vatandaşlık hakları temelinde bireylerin devlet iktidarını etkileyebilme kapasitesine sahip olmaları gerekir. Bu bağlamda siyasal katılımı, devlet iktidarını müdahale edilebilir ve bireyleri de bu iktidarı etkileyebilir kılan demokratik devrimler çağındaki temsil mücadelesinin bir ürünü olarak düşünmek mümkündür (Özkan, 2020: 329).

Siyasal katılımın sahip olduğu çok boyutlu içerik, kavramın tanımlanmasını zorlaştırır. Siyasal katılım dar ve geniş anlamları ekseninde analiz edilebilir. Örneğin kavrama yönelik dar bir tanımlama sunan Özbudun’a göre “sadece devlet politikaları içerisindeki katılma eylemleri” siyasal katılım olarak kabul edilebilir (1975: 2). Eylem odaklı bir diğer analizde Kalaycıoğlu, siyasal katılımı, “kişinin otonom olarak yaptığı tercihler ve verdiği kararlar sonucunda siyasal karar mevkilerine gelecek olanları veya bu mevkileri ellerinde bulunduranları etkilemek üzere yaptıkları eylem ve faaliyetler” şeklinde tanımlar (1983: 10). Lamprianou’nun belirttiği gibi dar anlamda siyasal katılım içinde değerlendirilebilecek oy verme, siyasal parti üyeliği, siyasal partilere bağış yapma ve lobi oluşturma gibi kurumsal yöntemler birçok ülke için meşru bir siyasal katılım repertuarı sunar (2013: 22). Geniş anlamıyla siyasal katılım ise “hem ilgi ve bilgi düzeyinde siyasetle ilişki içinde bulunmayı yani eyleme geçme zorunluluğunun olmadığı durumları hem de isyanlar, şiddet içeren eylemler, gösteriler, zor kullanımı gibi hukuk dışı faaliyetleri” imler. Bu tanımlamalarla birlikte literatürde kabul gören diğer siyasal katılım kavramsallaştırmaları bazı soruları tartışmalı hale getirir (Yontar ve Savut, 2016: 255-256):

“a) Siyasal katılım sadece devleti mi hedef alır yoksa devlet dışındaki siyasal alanlar da katılıma dâhil midir? b) Katılım sadece eylem olarak mı ifade edilir yoksa tutum ve yönelimler de katılım olarak kabul edilebilir mi? c) Siyasal katılım hukukî mi olmak zorundadır yoksa hukuk dışı eylem ve yönelimler de siyasal katılım içerisinde yer alır mı? d) Siyasal katılım sadece seçim dönemi ile mi sınırlandırılmalıdır? e) Siyasal katılım bireysel düzeyde mi ele alınmalı yoksa tüzel kişiliklerin faaliyetleri de bu kapsam içerisinde midir?”

Demokratik idealler doğrultusunda siyasal katılımın gerçekleşmesi için belirli koşulların mevcudiyeti kritiktir. Eroğul, bu konuyu ele alırken siyasal katılımın ideal koşullarına ve öznelere dikkat çeker. Bu bağlamda egemen bir devletin varlığını, vatandaşların asgari yaşam güvencesini, eğitimi, yasal zemini, düşünsel ortamı ve sağlıklı bir iletişim ağının mevcudiyetini ideal katılımın olmazsa olmaz koşulları olarak sıralar. Katılımın öznelere bağlamında ise var olan hukukî düzenin geniş anlamda temel hak ve özgürlükleri sağlaması gerekliliğinden bahseder (2012: 198-199).

Genel hatlarıyla yukarıda kavramsallaştırılan siyasal katılımın farklı düzeylerde gerçekleştiği belirtilmelidir. Siyasal katılımı etkileyen unsurlar en temel şekliyle sosyo-ekonomik, psikolojik ve siyasal faktörler olmak üzere üç başlık altında toplanabilir. Siyasal katılımın düzeyi ve etkinliği ile doğrudan ilişkili ilk faktör olarak sosyo-ekonomik belirleyiciler arasında yaş, cinsiyet, gelir seviyesi, yerleşim yeri, meslek, eğitim seviyesi ve parti/sendika üyeliği gösterilebilir (Turan, 1986: 76). İkinci olarak psikolojik faktörlerin siyasal katılım üzerindeki etkisi “etkinlik duygusu” ekseninde açıklanabilir. Etkinlik duygusu kişiden kişiye göre değişebilir ve siyasal katılımı olumlu/olumsuz anlamlarda etkileyebilir. Nitekim bireylerin siyasal yapı aracılığıyla beklentilerini karşılayıp karşılayamaması katılıma yönelik motivasyonu biçimlendirir (Yontar ve Savut, 2016: 260). Üçüncü ve son olarak siyasal faktörler, katılımı etkileyen belki en kritik unsurları yaratabilir. Aktif katılımı destekleyen, yasal ve pratik çerçevede katılımı güvence altına alan bir siyasal mekanizmanın, katılımın düzeyini ve etkinliğini olumlu yönde etkileyeceği tartışmasız bir gerçektir. Bu bağlamda demokratik gelişmişlik düzeyi ile siyasal katılım arasında pozitif bir ilişki bulunduğu kolaylıkla ifade edilebilir (Özkan, 2020: 380-382). Aslında demokratik sistemlerde siyasal katılımın daha ileri seviyede, otoriter ve totaliter sistemlerde ise siyasal katılımın daha düşük seviyelerde seyretmesi bu tespiti destekler niteliktedir.

Modern demokratik yönetimlerin karakteristik özelliği vatandaşların siyasal katılım ve temsil haklarına sahip olmasıdır. Bu noktada demokratik yönetimlerin çokkültürlülüğü önceleyen bir katılım ve temsil mekanizması mı kurgulayacağı ya da homojen toplumsal yapıyı olumlayan anlayışla asimilasyon odaklı bir siyasal mekanizma mı oluşturacağı soruları, göçmenler nezdinde cevapları aranan ve demokrasi teorisindeki siyasal eşitlik tartışmasının güncelliğini imleyen bir anlam bütünlüğüne sahiptir (Vertovec, 2011: 248). Hakeza literatürde, göçmenlerin vatandaşlık temelinde siyasal haklara sahip olmasının, küresel ölçekte demokrasiyi güçlendirip güçlendiremeyeceğine yönelik tartışmalar dikkat çekicidir. Göçmenlerin siyasal sisteme uyumunun demokratik yönetim anlayışını daha da güçlendireceği ve bunun siyasal eşitlik bağlamında yerine getirilmesi gereken hukukî ve insanî bir zorunluluk olduğu savunulabilir. Ancak aksi yönde siyasal açılımlar da söz konusudur. Örneğin ev sahibi toplumun dilini bilmeyen ve siyasal kültürü hakkında yeterince bilgi sahibi

olmayan göçmenlerin siyasal katılım ve temsil hakkı, toplumsal uyum konusunda pasif bir tavrın geliştirilmesine kaynaklık edebilir (Byrne, 2018: 3-6).

Tarihsel gelişim çizgisinin gösterdiği üzere demokrasilerde, göçmenler gibi azınlık konumunda bulunanların temsiliyeti her zaman için bir sorun olarak algılanır ve bu sorunun çözümüne ilişkin farklı alternatifler ileri sürülür. Dahl'a göre, siyasal kararlardan çıkar ve menfaatleri etkilenen insanlar, siyasal sisteme katılma hakkına sahip olmalıdırlar. Bu ilke, demokratik bir yönetimin kapsayıcılığına meşruiyet sağlar (1993: 290). Geline nokta da asıl tartışılması gereken modern devletlerin çeşitlenen bireysel kimliklere karşı siyaseten ne kadar kapsayıcı bir role bürüneceğidir. Zira kilitlenen uyum süreçlerinin önündeki en büyük engellerden biri de şüphesiz göçmenlerin siyasal katılım ve temsil mekanizmalarında yer al(a)mamasıdır.

“Modern” Eşitliğin Anahtarı: Siyasal Katılımı

17. ve 18. yüzyıl siyasal düşüncesinin etkisinde gelişen modern devlet paradigması “toplumsal kimlik” ve “ulusal vatandaşlık” ilkelerine dayanır. Bu süreçte eşanlı kullanılan devlet, vatandaş, halk ve ulus terimleri (citizen-nation) doğrudan “siyasal birlik” tasavvuruyla ilişkili görüntü ihtiva eder ve “tektipleştirici” mahiyet taşır. Esasen bir “insan hakkı” olarak vatandaşlık hukukî, siyasal ve toplumsal düzlemlerde bireysel eşitliğe gönderme yapar ve demokratik yönetimlerin ortaya çıkışıyla birlikte “siyasete katılma ve temsil hakkı”na mündemiç hale gelir. 20. yüzyıldan itibaren ulusal vatandaşlığın sınıf, cinsiyet, etnik köken, dini inanç gibi bireysel özellikleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi, ulusal vatandaşlık ile toplumsal kimlik arasında kurulan mitik bağıntıyı kırılğanlaştırır. Bu kontekste özellikle göçmenlere yüklenen anlamlar, siyasal eşitlik tartışmalarını tekrar gündeme getirmesi hasebiyle dikkat çekicidir.

Göç(men)lerin taşıdığı kültürler ve kimlikler ekseninde toplumsal dokuyu ve ulusal birliği tehdit ettiği yönündeki siyasal söylemler her geçen gün uluslararası kamuoyundaki ağırlığını artırmaktadır. Bununla birlikte göçmenlere yönelik toplumsal temelde geliştirilen kültür, kimlik ve din temelli ırkçı tepkiler siyasal eşitlik arayışına karşı tehdit algısını besleyen popülist bir reaksiyon olarak değerlendirilebilir. Lakin biz-öteki dikotomisinde beliren tehdit algısı göçmenler üzerinde kristalize olsa da, aslında bu durum vatandaşlık mefhumunun siyasal eşitliğe imkân tanımayan anlam bütünlüğüyle ilişkilidir. Dolayısıyla göçmenleri hedef alan siyasal ve toplumsal duruşun, madunlaştırıcı bir nitelik taşıdığı söylenebilir.

Göç olgusunun “biz-öteki” ayrımını sorgulatan içeriğine odaklanan Benhabib, göçmenlere siyaseten yüklenen anlamların, Avrupa merkezli demokrasinin merkezinde bulunan yapısal paradoksu görünür kıldığını ileri sürer. Ona göre, Avrupa'nın taşıyıcılığını üstlendiği hümanist değerler ve demokratik ilkeler, birçok filozof ve düşünür tarafından savunulduğu gibi, geleneksel ve

tarihsel olarak inşa edilen bir “öteki”¹ üzerinden tanımlanır. Diğer yandan farklı sosyo-kültürel ve insanî değerleri “siyasal bütün” içerisinde eritme refleksi de evrensel eşitlik ve insan hakları ideallerine karşıt düşen uygulamalara zemin hazırlar (2006: 26). Benhabib’in savunduğu tezleri haklı çıkarır şekilde, göçmenlerin siyasal ve toplumsal alanlarda karşılaştıkları ayrımcılık ve dışlanma, modern demokrasi düşüncesinin normatif temellerinde yer alan paradoksu belirginleştirir. Zira demokratik kapsayıcılık iddialarıyla çelişen ve farklı kimliklerin bastırılmasını imleyen siyasal/toplumsal birlik arayışı anayasal düzlemde benimsenen “eşitlik” ilkesinin evrenselliği konusunda ciddi bir sorgulama gerektirir. Demokrasinin tarihsel gelişim çizgisinde kültürü, kimliği, değerleri ve inançları farklı olduğu için “öteki” olarak algılanan göçmenlerin ya sistematik şekilde asimile edilmesi ya da toplumsal uyum sürecine tabi tutulması bu minvalde dikkate değerdir.

“... dışlanmış varlığın ideal/tipik örneği, eski Roma hukukunda ‘ilahî yasaların alanına girmeyen, insanî değerlerin dışında olan’ Homo sacer’dur. ... Kanunla belirlenen insanî ve ilahî değerlerden yoksun bırakılan Homo sacer’in hayatı değersizdir. ... Tüm bunlar çağdaş seküler dile tercüme edildiğinde ... Homo sacer, kurullarla yönetilen bir egemenlik alanının ürettiği insan atıklarının ana kategorisini oluşturur.” (Bauman, 2018: 46).

Yukarıdaki alıntıdan hareketle göçmenin, yabancıya da “öteki”nin modern zamanların *Homo sacer*’i olduğunu, tam da bu nedenle değersizleştirildiğini ve hümanist değerlerin dışına sürüklendiğini belirtmek mümkündür. Gerçekten de modern zamanların *Homo sacer*’i göçmenler Agamben’in tabiriyle “istisna hali”nde yaşamak durumundadır. Ulusal iktidarlar her ne kadar hukukî bir zemine dayanan bireysel haklara atıfla insanî değerleri yüceltseler de sivil ve siyasal hakların kapsamına dâhil edilecek bireyler konusunda seçici politikaları benimserler. Karraker’a göre bu egemen refleksin temelinde, göçmenlerin toplumsal birliği zedeleyeceği savlanan katmanlı kimlikleri yatar. Çünkü göçmenler, toplumların “yapıştırıcısı” olarak kabul gören “biz” tasavvurunu tam anlamıyla paylaşamazlar. Bununla birlikte doğdukları toplumun içerisinde yaşasalar bile ikinci ve üçüncü nesil göçmenler katmanlı kimliklerini koruma mücadelesine girişebilirler. Bu durum, siyasal iktidarların selektif politikalarını pekiştirerek göçmenleri toplumsal birlik için ontolojik bir problem haline getirir (2013: 7). Politik tahakküm, ekonomik sömürü ve kültürel inkâr altında ezilen göçmen madunlar hem varoluşları itibariyle hem de toplumsal

¹ Bu gerçekliğin yakın dönem siyasî tarihteki en çarpıcı örneklerinden biri Amerikan Bağımsızlık Savaşı olmuştur. 1775-1783 yıllarını kapsayan dönemde Büyük Britanya, Fransa ve İspanya arasında Yeni Kıta’da kendi kolonilerine karşı ortaya koydukları güç mücadelesi bu minvalde dikkate değerdir. Spivak’a göre Avrupa siyasetinin sömürgeci inşâ ederken bir “öteki” kurgusundan hareketle Avrupa’yı özdeşleştirilmesi herkesin bilgisine açık mahrem bir sırdır (2016: 50).

polaritenin eşitsiz doğası sebebiyle sessizliğe itilir, marjinalleştirilir. Böylelikle göçmenler hak öznesi olmaktan ziyade, siyasetin nesnesi konumuna indirgenir (Diaz, 2019: 178).

Modern siyaset paradigmasında toplumsal aidiyet/uyum ve siyasal katılım vatandaşlık mefhumuyla eşanlı düşünülür. Wolin'e göre modern devletler tarafından çizilen "sınırlar"; yerli bir halkın, ortak kimliği paylaşacağı varsayılan bir ulusun ve eşit haklara sahip vatandaşların benzerliğini imler (1999: 52). Nitekim toplumsal uyum ve siyasal entegrasyon konularında yürütülen mülhazalar, kimliklere ilişkin soyut sınırların da tartışılmasını tetikler. Örneğin yüzyılın en dikkat çekici siyasal projelerinden biri olan Avrupa Birliği bünyesinde önceleri çeşitli formlarda "Avrupalılık" tanımı yapılmaya çalışılırken; artık Alman, İngiliz, Fransız kimliklerinin "eşsizliği" kamuoyunda geniş yankı bulmakta ve ulus-üstü yurttaşlık haklarıyla ilgili mutabakatların sarsıldığı gözlemlenmektedir. Bu doğrultuda Avrupa Birliği üyesi devletler vatandaşlık hukukunu yeniden düzenlemekte, yabancıların siyasal haklarını tartışmakta ve entegrasyon politikalarında radikal değişikliğe yönelmektedir (Borbath, 2024: 732-733).

Toplumsal dokusu çokkültürlü görüntü ihtiva eden pek çok Avrupa ülkesinde göçmen hakları, insanî boyutundan ziyade siyasal içeriğiyle krite edilmektedir. Bu kontekste göçmene yüklenen anlamlar, siyasal iktidarların sosyo-ekonomik ve kültürel açılımlarıyla bağlantılı bir meta-konu haline dönüşmüş durumdadır. Teorik bağlamda bireysel hakları tanımlayan ve siyasal eşitliğe hukukî bir çerçeve çizen vatandaşlık nosyonunun pratikte araçsallaştırılması demokratik mahiyetini zedelemektedir. Çokkültürlü manzara sunmasına karşın, yerel ve küresel dinamiklerin etkisinde siyaseten dışlayıcı bir toplumsal yapıya bürünen Avrupa, dar-milliyetçi kalıplara sıkışmış bir refleks geliştirmektedir (Erisen ve Vasilopoulou, 2022: 636). Yabancı düşmanlığına varan bu refleks, göçmenlerin kamusal alana "eşit" katılımına hizmet etmesi beklenen siyasal entegrasyon politikalarıyla derinleşmektedir.

Toplumsal ilişkilere yön veren süreçlere projeksiyon tutan siyasal katılım, son on yıllarda bireysel faaliyetlerin yanında çeşitli motivasyonlarla bir araya gelen grup hareketlerini değerlendirmeye imkân tanır (Adamson, 2007: 10). Toplumsal yapılar içinde genel bir grup olarak kabul edilen göçmenler de farklı değişkenlerin etkisi altında siyasal katılım gösterirler. Bu noktada katılım, bireylerin kendilerinden kaynaklan ve halkı, ulusu, toplumu, devleti aynı bağlamda ifade eden siyasal bütün içinde hakların kullanılmasını sağlar.

Siyasal katılma/katılmama gerçekliğinin arka planında, mevcut göçmen/azınlık kimliklerine dair hassasiyetler ön plana çıkar. Göçmenlerin siyasal katılımına ilişkin literatür genelleyici ve evrensel bir doğruya veya çıkarıma ulaşamayacağını gösterir. Öyle ki benzer örneklemlerden hareketle geliştirilen siyasal katılım incelemeleri bile farklı sonuçlar verebilmektedir. Buna rağmen ilgili literatür taramasının sunduğu çıkarımlar göçmenlerin siyasal

katılımı bağlamında (a) etnik köken, (b) toplumsal aidiyet ve gruplaşma, (c) dini bağlar, (d) toplumsal ilişkiler ve (e) çoğulcu siyasal katılım mekanizmaları gibi unsurların önemini ortaya koyar (Yontar ve Savut, 2016: 261).

Siyasal katılım incelemelerine konu olan parametreler, modern siyasal düzenin çoğulcu demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti ile arasındaki mesafeye dair ipuçları verir. Bireylerin etnik köken, dini inanış ve kültürel değerlerden bağımsız olarak sivil/siyasal haklara sahipliği için çalışmalar yürütmek bu minvalde ayrı bir ehemmiyet kazanır. Aslında demokratik kazanımları geliştirme ve genişletme amacı taşıyan Avrupa Göçmen Sorunları Merkezi (ECMI), Uluslararası Göçmen Hakları Grubu (MRG) ve Temel Haklar Ajansı (FRA) gibi alt-uluslararası kuruluşların tavsiye metinleri ve raporları, konuya siyasal eşit(siz)lik tartışması ekseninde yaklaşılabilirliğini kanıtlar niteliktedir. Bu bağlamda MİPEX (Migrant Integration Policy Index) verileri, yoğun göçmen nüfusa sahip ülkelerdeki entegrasyon politikalarını değerlendirebilmek bakımından ufuk açıcı olabilir.

Nesnel, erişilebilir ve karşılaştırılabilir veri setleri hazırlayan MİPEX, küresel ölçekte entegrasyon politikalarının sivil ve siyasal haklar boyutunu problematize eder. Avrupa Komisyonu Ortak Araştırma Merkezi tarafından, “konu özelinde geliştirilen diğer endekslerle karşılaştırılıp ‘en kapsayıcı endeks’ olduğu sonucuna varılan” MİPEX’in güncel veri seti 2020 yılında yayınlanmıştır. 2024 itibariyle MİPEX verileri, AB üyeleriyle birlikte Avustralya, Kanada, Güney Kore, Türkiye ve ABD gibi yakın dönemde yoğun göç alan toplumlar dahilinde 56 ülkeyi kapsamaktadır. Bu doğrultuda göçmenlerin bireysel hakları 8 politika alanı ve 168 gösterge ekseninde incelenmektedir (MİPEX, 2024).

MİPEX’in takip ettiği entegrasyon alanlarından biri siyasal katılımdır. 2004-2024 yılları arasındaki araştırmaların sonuç raporlarına “entegrasyon politikalarının en zayıf halkası olarak” yansıyan siyasal katılım, incelenen ülkelerin demokratik kapsayıcılıktan yoksunluğunu açıkça gösterir. Seçme ve seçilme hakkına sahiplik, siyasal parti üyeliği, dernek kurma hakkına erişim ve genel düzlemde siyasal katılıma ilişkin benimsenen prosedürler analiz edildiğinde, göçmenlerin, “kendilerini etkileyen politikalar hakkında bilgiye erişim fırsatlarının kısıtlı olduğu” gözlemlenmektedir (Solano ve Huddleston, 2020: 10).

MİPEX kriterlerine göre incelenen 56 ülkenin yarısında entegrasyon politikaları olumlu içerik taşımaktadır. Veri tersinden yorumlandığında ise siyasal entegrasyon politikalarının göçmenleri kamusal alana dâhil etme hususunda fırsatlar sunduğu kadar engeller de oluşturduğu ifade edilebilir. Örneğin “Geçici Entegrasyon” perspektifi geliştiren Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda ve Birleşik Krallık gibi ülkeler, temel haklar konusunda “eşitlik” arayışında olmalarına karşın göçmenlerin gelecekteki varlıklarına mesafeli yaklaşmaktadır. İlgili ülkelerdeki entegrasyon politikaları, göçmenlerin vatandaş

olarak kabul edilseler bile “yabancı” kategorisinde değerlendirildiğini göstermektedir (Solano ve Huddleston, 2020: 9).

Kuşkusuz siyasal iktidarların entegrasyon politikaları toplumların demokrasi kültürü, ekonomik refah seviyesi ve göç geçmişleriyle açıklanabilir. Göçmenler, homojen toplum yapılarıyla dikkat çeken Ortadoğu ve Asya ülkeleriyle birlikte Baltık, Balkanlar ve Doğu Avrupa bölgelerinde siyasal eşitlik konusunda ciddi zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu zorluklar, göçmenlerin doğal haklarını sınırlayan yasalar, vatandaşlık kazanma sürecindeki ağır yükümlülükler ve toplumsal dışlanma biçimleri şeklinde formüle edilebilir. Öte yandan ekonomik refah seviyesi yüksek ve demokrasi kültürü gelişmiş ülkelerde bu manzara² kısmen iyileşmektedir. Batı Avrupa ve Kuzey Amerika gibi bölgelerde, yabancı kökenli vatandaş olarak kategorize edilen göçmenler nispeten geniş siyasal katılım imkânlarına sahip olsalar da bu durum tüm “göçmen grupları” için eşit düzeyde geçerli değildir (Solano ve Huddleston, 2020: 10). Nitekim konuya odaklanan birçok araştırma, toplumsal uyumu tehdit ettiği ve/veya edeceği varsayılan kimlikleri taşıyan göçmen grupların, siyasal entegrasyon politikaları aracılığıyla ötekileştirildiği bulgusunu paylaşmaktadır (Schinkel, 2017; Bryne, 2018; Borbath, 2024).

Siyasal entegrasyon politikalarının nihai halkası, belirli koşulları sağlayan göçmenlere vatandaşlık hakkının tanınmasıdır. Entegrasyon politikalarının hukukî, toplumsal ve siyasal boyutları son kertede göçmenlerin vatandaşlık kazanımına hizmet eder. Vatandaşlığa erişim; haklar, özgürlükler ve yükümlükler bağlamında toplumsal ayrımcılığı önleme kapasitesine sahiptir. Buna karşın Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı tarafından yayınlanan EU-MIDIS II araştırması (The European Union Minorities and Discrimination Survey), bu çalışmanın hipotezini destekleyecek şekilde, AB’de etnik kökenleri sebebiyle azınlık olarak kabul edilen göçmenlerin büyük oranda ayrımcılığa maruz bırakıldığını göstermektedir. EU-MIDIS II’den ulaşılan belki en dikkat çekici sonuç ise Avrupa siyasetinin mevcut yasal ve kurumsal çerçevesiyle göçmenlerin toplumsal uyumunu olumsuz yönde etkileyen ve siyasal entegrasyon süreçlerini baltalayan ayrımcılık hareketlerine karşı mücadelede yetersiz kaldığıdır (EU-MIDIS II, 2017: 64-71).

Gelinen noktada MIPEX verileri ile EU-MIDIS II sonuç raporu ortak değerlendirildiğinde, yeni bir siyasal eşit(siz)lik tartışmasının gerekliliği açık biçimde hissedilmektedir. Balibar’ın ifade ettiği gibi, modern siyaset paradigması göçmenleri siyasal alandan dışlayarak yerli ve yerli olmayan (native and non-native) vatandaşları birbirinden yalıtılmaktadır (2009: 171). Göçmenleri “bir şekilde” yabancı statüsüne iten entegrasyon politikaları da siyasal iktidarların

² MIPEX siyasal katılım politika alanındaki verilere göre, gelişmiş demokrasiler olarak gösterilen OECD ülkelerinin puan ortalaması 56/100’dür. Geleneksel göç ülkeleri kategorisinde değerlendirilen ABD, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda’nın puan ortalaması ise 75/100’dür (Solano ve Huddleston, 2020: 10).

kültürel kimlik ile ulusal aidiyet arasındaki belli belirsiz bağı manipüle edebilmelerine olanak tanımaktadır (Schenk, 2021: 406). Böylelikle göçmenler ikincil vatandaş konumuna sürüklenmekte ve başkalarının sesiyle var olmaktadır. Gelinen noktada madunlaştırıcı siyasal düzenin tartışmaya açılması ve siyasal eşitlik anlayışının daha kapsayıcı bir hale getirilmesi demokrasinin demokratikleşmesi için elzem görünmektedir.

Sonuç

Toplumsal dokuları dönüştürme kapasitesiyle dikkate çeken göç mefhumu, ulusların üzerinde kurulduğu mitlere ve homojenlik savlarına meydan okur görünümündedir. Dolayısıyla bir azınlık kategorisi olarak göçmenler modern siyaset paradigmasının temel müzakere alanlarından biri haline gelmektedir. Son on yılda diller, kültürler, etnik gruplar, uluslar ve devletler arasındaki sınırları aşındıran sosyo-ekonomik ve siyasal gelişmeler, paradoksal biçimde, göçmenlerin “ulusal birliği” tehdit ettiği/edeceği varsayımından beslenen popülist açılımlara zemin hazırlamaktadır. Bu kontekste toplumsal alanda marjinalize edilen göçmenler, hak öznesi olmaktan çıkarılarak siyasetin nesnesi konumuna indirgenmektedir.

Sosyo-kültürel özellikleri ekseninde göçmenleri azınlık-çoğunluk düzleminde yabancılaştıran/ötekileştiren “yapısal polarite” siyasal bir içerik taşımaktadır. Biz-öteki ayrımını besleyen siyasal açılımlar, Batı medeniyetinin üzerine inşa edildiği “demokratik” ilkelere yönelik ciddi bir sınav niteliğindedir ve gelinen nokta, hümanist değerlerin aşındırıldığını göstermektedir. Çünkü aynı teritoryal sınırlar, hukukî statü ve sosyo-ekonomik realite paylaşılmasına rağmen geliştirilen “biz” tahayyülü, “öteki”nin varlığından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla modern siyasal düzende “öteki”nin yabancı ve bilinmez olarak kodlanması “biz” kimliğinin egemenliği için gereklidir.³

Esasen azınlıklar (ve çoğunluklar) kültürel özelliklere ilişkin kurgulardan hareketle her ulusun kendi özgüllüğü içinde üretilmektedir. “Doğal vatandaş” ve “sonradan gelen vatandaş” şeklinde bir ayrıma toplumsal zemin hazırlayan bu yapay kategoriler, 18. yüzyıldaki temsil mücadelesi ekseninde gerçeklik kazanmaktadır. Tarihsel gelişim çizgisinin gösterdiği üzere demokrasilerde, göçmenler gibi azınlık konumunda bulunan kesimlerin temsiliyeti önemli bir sorun teşkil etmektedir. Zira modern siyaset paradigması çoğunluğun yönetimi ve ulusal birliğin sürerliği için farklı kimlikleri ve kültürleri bir tehdit unsuruna

³ Güncel MIPEX ve EU-MIDIS II verileri bu tespiti desteklemektedir. Örneğin MIPEX verilerine dâhil edilen 56 ülkede toplumsal uyum ve siyasal entegrasyon politikalarının başarı ortalaması 49/100 olarak ölçülmüştür (Solano ve Huddleston, 2020: 12). EU-MIDIS II verilerine göre, Avrupa’da yaşayan üçüncü ülke menşeli 50 milyondan fazla vatandaşın %38’i, etnik kökenleri veya kültürel değerleri nedeniyle son beş yılda ayrımcılığa maruz kaldığını belirtmektedir. Ayrımcılık ve nefret suçlarının %88 oranında -sonuç alınmayacağı gerekeciyle- kamu otoritelerine bildirilmemesi ayrıca dikkat çekicidir (2017: 56-57).

dönüştürmektedir. Tam da bu nedenle göçmenlerin siyasal katılımı, modern zamanlarda siyasal eşit(siz)lik üzerine güncel bir tartışma örneği olarak dikkat çekmektedir.

Modern devletlerin büyük çoğunluğunun göç hareketleriyle şekillendiği bilinmektedir. Etnik, dini, dilsel ve kültürel çeşitliliğin barışçıl yönetimi, kapsayıcı demokratik ilkelerin benimsenmesiyle mümkün hale gelmektedir. Teorik bağlamda demokrasi, toplumun atomları olarak bireyleri sivil ve siyasal alanda eşitleyen hümanist değerlere dayanmaktadır. Buna karşın günümüzde gelişmiş demokrasi olarak kabul edilen devletlerde, bizatihi kendisi de bir zamanlar göçmen olarak bilinen topluluk mensuplarında, yükseliş trendi gözlemlenen yabancı düşmanlığı, göçmen karşıtlığı ve nativist-popülist sağ siyaset perspektifi, “makbul vatandaşlar” dışındaki kesimlere siyasetin kapısını kapatmaktadır. Sallantıdaki vatandaşlık statüleriyle göçmenlerin katılmadığı siyaset, “pratikte” demokrasinin ne kadar savunmasız olduğunu gözler önüne sermektedir.

Kaynakça

- Adamson, G. (2007). *Immigrants and Political Participation: Background, Theory, and Empirical Suggestions*. Strasbourg: Publications Office of the European Union.
- Agamben, G. (2001). *Kutsal İnsan: Egemen İktidar ve Çıplak Hayat*. (Çev. İ. Türkmen), İstanbul: Ayrıntı.
- Balibar, E. (2009). *We, the people of Europe?*. Princeton: Princeton University Press.
- Balibar, E. (2016). *Yurttaşlık*. (Çev. M. Erşen), İstanbul: Monokl.
- Bauman, Z. (2018). *İskarta Hayatlar: Modernite ve Safraları*. (Çev. O. Yener), İstanbul: Can Yayınları.
- Benhabib, S. (2006). *Ötekilerin Hakları: Yabancılar, Yerliler, Vatandaşlar*. (Çev. B. Akkıyal), İstanbul: İletişim.
- Bernard, P. (1999). “Social Cohesion: A Critique”, *CPRN Discussion Paper No: 09*, Erişim Adresi: <http://www.cprn.org/doc.cfm?doc=311&=en> (E. T. 14.02.2024).
- Bilodeau, A. (2008). “Immigrants’ Voice through Protest Politics in Canada and Australia: Assessing the Impact of Pre-Migration Political Repression”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(6), 975-1002.
- Borbath, E. (2024). “Differentiation in Protest Politics: Participation by Political Insiders and Outsiders”, *Political Behavior*, 46, 727-750.
- Breunig, C., Cao X ve Luedtke, A. (2012). “Global Migration and Political Regime Type: A Democratic Disadvantage”, *British Journal of Political Science*, 42(4), 825-854.
- Byrne, J. (2018). “National Identity and Migration in an Emerging Gateway Community”, *MDPI Social Science*, 7(5), 1-17.

- Castles, S., Miller, M. J. ve Haas, H. (2023). *Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Nüfus Hareketleri*. (Çev. B. A. Evranos), Ankara: GAV Perspektif.
- Dahl, R. A. (1993). *Demokrasi ve Eleştirileri*. (Çev. L. Köker), Ankara: Yetkin Basımevi.
- Diaz, S. P. (2019). "Undocumented Migration From the Other Perspective: Coloniality, Subaltern Subject, and Migrant Mapping", *Chicanx-Latinx Law Review*, 36(1), 163-188.
- Elodie, D. (2022). "Migrant, Ethnic and Racial Minority Electoral Participation: A Critical Assessment", *French Politics*, 20, 95-115.
- Erisen C. ve Vasilopoulou S. (2022). "The Affective Model of Far-Right Vote in Europe: Anger, Political Trust, and Immigration", *Social Science Quarterly*, 103, 635-648.
- Eroğul, C. (2012). "Siyasal Katılma", *Siyaset Bilimi: Kavramlar İdeolojiler Disiplinler Arası İlişkiler*. (Der. G. Atılğan ve A. Aytekin), İstanbul: Yordam Kitap.
- EU-MIDIS II (2017). *Second European Union Minorities and Discrimination Surver: Main Results*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Freeman, G. P. ve Kessler, A. K. (2008). "Political Economy and Migration Policy", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(4), 655-678.
- Fukuyama, F. (2006). "Identity, Immigration, and Liberal Democracy", *Journal of Democracy*, 17(2), 5-19.
- Göksal S. ve Künüröğlü, F. (2022). "Sosyal Değişim İçin Göçmenlerin Sesi: Göçmenlerin Politik Katılımına Sosyal Psikolojik Bakış", *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 22(55), 277-304.
- Hainmueller, J. ve Hopkins, D. J. (2014). "Public Attitudes Toward Immigration", *The Annual Review of Political Science*, 17, 225-249.
- Jenson, J. (2002). "Identifying Links: Social Cohesion and Culture", *Canadian Journal of Communication*, 27, 141-151.
- Kalaycıoğlu, E. (1983). *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Kaya, A. (2012). "Backlash of Multiculturalism and Republicanism in Europe", *Philosophy and Social Criticism Journal*, 38, 399-411.
- Kearns, A. ve Forrest, R. (2000). "Social Cohesion and Multilevel Urban Governance", *Urban Studies*, 37, 995-1071.
- Karraker, M. W. (2013). *The Other People: Interdisciplinary Perspectives on Migration*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lamprianou, I. (2013). "Democracy in Transition Political Participation in the European Union", *Contemporary Political Participation Research: A Critical Assessment*. (Der. K. N. Demetriou), Berlin: Springer.

- Maalouf, A. (2005). *Ölümcül Kimlikler*. (Çev. A. Bora), İstanbul: YKY.
- Maggio, J. (2007). “Can the Subaltern Be Heard?”: Political Theory, Translation, Representation, and Gayatri Chakravorty Spivak”, *Alternatives*, 32(4), 419-443.
- Marshall, T. H. (2006). “Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar”, *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*. (Der. T. H. Marshall ve T. B. Bottomore), (Çev. A. Kaya), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- McLaren, L. (2015). *Immigration and Perceptions of National Political Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Migrant Integration Policy Index, (2024). “What is MIPEX?”, Erişim Linki: <https://www.mipex.eu/what-is-mipex>, (Erişim Tarihi: 22.04.2014).
- Moses, J. W. (2005). “Exit, Vote and Sovereignty: Migration, States and Globalization”, *Review of International Political Economy*, 12(1), 53-77.
- Nas, F. (2019). “Göç ve Demokrasinin Geleceği”, *Opus*, 9(13), 2125-2149.
- Özbudun, E. (1975). *Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Özkan, M. (2020). *Egemenin Maskesi: Modern Devlette Siyasal Temsilin Kökenleri*. Ankara: Kadim.
- Parekh, B. (2012). *Çokkültürlülüğü Yeniden Düşünmek*. (Çev. B. Tanrıseven), Ankara: Phoenix.
- Schenk, C. (2021). “The Migrant Other: Exclusion without Nationalism?”, *Nationalities Papers*, 49(3), 397-408.
- Schinkel, W. (2017). *Imagined Societies: A Critique of Immigrant Integration in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schinkel, W. (2018). “Against ‘Immigrant Integration’: For an End to Neo-Colonial Knowledge Production”, *Comparative Migration Studies*, 6(31), 1-17.
- Solano, G. ve Huddleston, T. (2020). *Migrant Integration Policy Index*. Barcelona: International Affairs.
- Spivak, G. C. (2016). *Madun Konuşabilir mi?*. (Çev. D. Hattatoğlu, G. Ertuğrul ve E. Koyuncu), İstanbul: Dipnot Yayınları.
- Turan, İ. (1986). *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*. İstanbul: Der Yayınevi.
- Turner, B. S. (2016). “We Are All Denizens Now: On The Erosion of Citizenship”, *Citizenship Studies*, 20(6-7), 679-692.
- Vertovec, S. (2011). “The Cultural Politics of Nation and Migration”, *Annual Review of Anthropology*, 40, 241-256.
- Wolin, S. (1999). “Elle Tutulmaz Demokrasi”, *Demokrasi ve Farklılık: Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması*. (Der. S. Benhabib), (Çev. Z. Gürata ve C. Gürsel), İstanbul: Demokrasi Kitaplığı.

Yontar, İ. G. ve Savut, E. (2016). “Seçilmiş Avrupa Ülkeleri ve Türkiye’de Göçmenlerin Siyasal Katılımı”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(28), 251-288.

Yücekök, A. N. (1987). *Siyasetin Toplumsal Tabanı*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Visualizing Population Policies: An Iconographic Analysis of Turkish Postage Stamps (1927-1965)

Mustafa YAKAR *
Michael Gameli DZIWORNU**

Abstract: *This study examines the visual representation of population policies on Turkish postage stamps from 1927 to 1965, a period marked by significant demographic shifts and policy transformations. While extensive research has explored the use of postage stamps in nation-building and public communication, there remains a lack of scholarship investigating their role in articulating evolving population policies. This research addresses this gap by conducting a comprehensive analysis of Turkish census and population-themed stamps, situating them within the broader context of the nation's demographic objectives and sociopolitical landscape. Employing a mixed-methods approach, the study combines quantitative content analysis with qualitative iconographic interpretation to decode the visual rhetoric of these philatelic materials. Drawing from the PTT Stamp Museum Archive, we systematically analyzed stamp designs, symbolism, and textual elements to trace the evolution of population policy messaging over time. Our findings reveal a visual narrative that mirrors Turkey's transition from pronatalist to antinatalist policies. Early stamps emphasized total population figures and national mapping, reflecting the young republic's focus on demographic growth and territorial consolidation. As Turkey's population policy shifted, stamp iconography evolved to incorporate modern family imagery and infographic elements, subtly promoting smaller family sizes and population control. This research contributes to the growing body of literature on visual culture in policy communication and offers insights into the intersection of philately and demography.*

* Prof. Dr., Süleyman Demirel University, Humanity and Social Sciences Faculty, Department of Geography, Turkey. ORCID: 0000-0001-6917-2589

** Dr., CSIR-Institute for Scientific and Technological Information, Accra, Ghana. ORCID: 0000-0001-5004-5344

Makale Geliş Tarihi: 11.10.2023
Makale Kabul Tarihi: 23.09.2024

Keywords: *Postage stamps, population policy, census, iconographic analysis, Turkey*

Nüfus Politikalarının Görselleştirilmesi: Türk Posta Pullarının İkonografik Analizi (1927-1965)

Öz: *Bu çalışma, 1927-1965 yılları arasında Türkiye'deki nüfus politikalarının görsel temsillerini Türk posta pulları üzerinden incelemektedir; bu dönem, önemli demografik değişimler ve politika dönüşümleri ile karakterizedir. Posta pullarının ulus inşası ve kamusal iletişimdeki kullanımı üzerine kapsamlı araştırmalar yapılmış olsa da, bu pulların değişen nüfus politikalarını ifade etmedeki rolünü inceleyen çalışmalar sınırlıdır. Bu araştırma, Türk nüfus sayımı ve nüfus temalı pullarının kapsamlı bir analizini yaparak bu boşluğu doldurmayı amaçlamaktadır ve bu pulları ülkenin demografik hedefleri ve sosyopolitik bağlamı içinde konumlandırmaktadır. Araştırma, görsel retoriği çözümlmek için nicel içerik analizi ile nitel ikonografik yorumu birleştiren karma yöntemli bir yaklaşım benimsemektedir. PTT Pul Müzesi Arşivi'nden yararlanarak, pul tasarımlarını, sembollerini ve metinsel unsurlarını sistematik bir şekilde analiz ettik ve nüfus politikası mesajlarının zaman içindeki evrimini izledik. Bulgularımız, Türkiye'nin pronatalist (nüfus artırıcı) politikalarından antinatalist (nüfus azaltıcı) politikalara geçişini yansıtan görsel bir anlatı ortaya koymaktadır. Erken dönem pullar, genç cumhuriyetin demografik büyüme ve toprak bütünlüğü konusundaki odaklanmasını yansıtarak toplam nüfus rakamlarına ve ulusal haritalamaya vurgu yapmıştır. Türkiye'nin nüfus politikası değiştikçe, pul ikonografisi de modern aile imgelerini ve infografik unsurları içerecek şekilde evrilmiş, küçük aileleri ve nüfus kontrolünü ince bir şekilde teşvik etmiştir. Bu araştırma, politika iletişiminde görsel kültür üzerine büyüyen literatüre katkıda bulunmakta ve filateli ile demografinin kesişimine dair içgörüler sunmaktadır.*

Anahtar Kelimeler: *Posta pulları, nüfus politikası, nüfus sayımı, ikonografik analiz, Türkiye*

Introduction

The miniature medium of postage stamps has long been recognized as a powerful tool for communicating cultural and political identities, serving as both artistic expression and archival record (Katz, 1999; Deans, 2005; Raento, 2008; Wagner and Bozzo-Rey, 2014). Despite their often overlooked status as mere collectables, these philatelic materials offer invaluable insights into the history and heritage of states and societies worldwide (Dimson and Spaenjers, 2011; Franses and Knecht, 2016; Gelber, 1992; Grant, 1995; Roberts, 1894; Frewer, 2002). As Reid (1984) observes, postage stamps transcend their utilitarian function to become essential primary sources for information dissemination, encapsulating complex narratives within their diminutive frames.

In recent years, scholarly interest in postage stamps as instruments of information, education, and communication has burgeoned. Researchers have explored the intricate relationship between stamp iconography and nationalism in post-colonial states (Brunn, 2000; Cusack, 2005; Efrati, 2018; Hammett, 2014; Inyang, 2021; Limor and Zelkovitz, 2021; Wilburn, 2012), as well as their intersection with territorial sovereignty (Davies, 1985; Sharma, 2021; Wood-

Donnelly, 2017), public health initiatives (Chandrasekhar, 2021; Woloshin and Schwartz, 1999; Wood, 1974), and environmental awareness campaigns (Brunn, 2017; 2020). This growing body of literature underscores the role of stamps in shaping public discourse and policy perceptions.

Of particular relevance to this study is the use of postage stamps in articulating and disseminating population policies. The global population control movement of the 1960s and 1970s marked a watershed moment in the deployment of philatelic imagery for demographic messaging. During this period, stamps emerged as unique and potent mediums for promoting family planning and birth control ideologies (Johnson, 2018). The groundbreaking work of Golda (1972) and Cernada (1974) showed the significance of commemorative census and family planning postage stamps as educational strategies, highlighting their potential to reach wide audiences with complex demographic concepts.

Countries worldwide leveraged stamps to convey population control messages, employing sophisticated visual rhetoric to depict small, happy families, symbols of national progress tied to controlled growth, and representations of statistical data on population trends. These stamps often reflected broader modernization narratives, using infographics and modern artistic styles to simplify and normalize discussions about family size and reproductive choices. While the direct impact of these campaigns on demographic trends remains challenging to quantify, their prevalence underscores the complex nature of population control efforts during this pivotal period in global demographic history.

Within this broader context, Turkey presents a compelling case study for examining the evolution of population policies through philatelic imagery. The nation's demographic trajectory from the early Republican era to the mid-1960s encompasses a significant shift from pronatalist to antinatalist approaches, mirroring broader global trends in population management. However, there remains a notable gap in the literature examining the relationship between postage stamps and population policy transformation within Turkey's specific historical and cultural context.

This study aims to address this research gap by conducting a comprehensive analysis of Turkish census and population-themed stamps issued between 1927 and 1965. The study seeks to decode the visual rhetoric of these philatelic materials and trace the evolution of population policy messaging over time. Drawing from the rich resources of the PTT Stamp Museum Archive, our analysis encompasses stamp designs, symbolism, and textual elements, situating them within the broader sociopolitical landscape of Turkey's demographic objectives.

The significance of this research lies in its potential to enhance our understanding of the strategies employed by states to disseminate population policies and shape public perceptions of ideal family structures and national

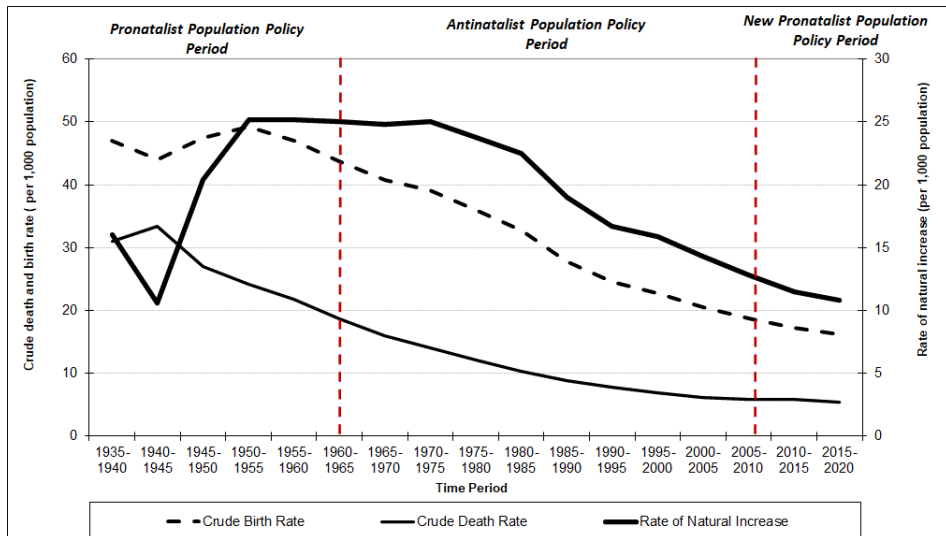
growth trajectories. This study contributes to the growing body of literature on visual culture in policy communication and offers novel insights into the intersection of philately and demography.

The State and Population Policy Transformation in Turkey

Population policies are a crucial aspect of public administration, as they aim to address the disparities between demographic changes and social, economic, and political objectives (May, 2012: 42). These policies can be direct or indirect, and they target various components of demographic change, including fertility, mortality, and migration. The fundamental question in population policy is how states attempt to increase or decrease population growth by influencing demographic processes (Poston Bouvier, 2010).

Most states utilize propaganda and legislation to shape public opinion and influence population policy. In Turkey, population policies are closely linked to the establishment of the nation-state. Following wars, displacement, territorial losses, and forced emigration, early nation-states implemented policies to increase the population. To monitor the effectiveness of these policies, censuses were conducted, which led to the institutionalization of data-driven policy interventions through the establishment of the Statistical Public Directorate in 1930. This directorate standardized demographic and statistical sciences for measuring, analyzing, and monitoring the population.

Figure 1. Demographic Change and Population Policy in Turkey.



Source. Ergöçmen et al. (1995), UNDESA (2019).

Turkey's population policy has undergone three distinct phases since the establishment of the Republic, as depicted in Figure 1 (Eryurt et al., 2013; Yüceşahin et al., 2016). The initial period, spanning from the founding of the

Republic until the mid-1960s, was characterized by pronatalist policies that encouraged rapid population growth. This was followed by a shift towards antinatalist policies, aimed at reducing population growth rates, which lasted from the mid-1960s to 2008 (Table 1). The third and current policy period, beginning in 2008, has seen a resurgence of pronatalist policies aimed at increasing population growth, as posited by Yüceşahin et al. (2016). These policy periods coincide with Turkey's demographic transition, social transformation, and modernization dynamics.

Table 1. Population Policy Timeline in Turkey (1923-2020).

Population Policy	Date	Events
Pronatalist Population Policy (1923-1965)	25/04/1926	<i>The Central Statistics Office (Merkezi İstatistik Dairesi)</i> was established under law No. 3517
	1926	The criminalization of abortion under the Turkish Penal Code
	28/10/1927	The first general census of the Republic of Turkey was conducted.
	1929	Families with more than 5 children are exempt from road tax.
	1930	Under law No. 1554, the name of the Central Statistics Office was changed to <i>The Statistical Directorate (İstatistik Umum Müdürlüğü)</i> . The name was subsequently changed to the <i>General Directorate of Statistics (İstatistik Genel Müdürlüğü)</i> in 1945
	1930	Awarding medals to families with more than 6 children
	1930	<i>The Public Health Act 1593</i> was passed.
	1934	<i>The Housing Act 2510</i> was passed.
	20/10/1935	<i>The Second General Census</i> was conducted.
	1938	The amendment of the Turkish Civil Code reduced the legal age of marriage from 18 for men and 17 for women to 17 and 15 respectively
	1942	Child benefit for families with 4 children and above was passed into law. Assistance for each child began in 1944.
	1955	<i>A General Census</i> to be conducted in the years ending with zero (0) and five (5) was passed into law.
	1960	<i>The State Planning Agency (Devlet Planlama Teşkilatı)</i> was established.
1962	<i>The State Institute of Statistics (Devlet İstatistik Enstitüsü)</i> was established.	
Antinatalist Population Policy	1965	The first population planning law <i>Law on Population Planning (Nüfus Planlaması Hakkında Kanun)</i> No. 557 was passed by parliament. The General

		Directorate of Population Planning was established under this law.
	1967	<i>The Institute of Population Studies</i> was established at Hacettepe University.
	1968	The consideration of the <i>1968 Population Problems</i> in Turkey's <i>Population and Health Surveys and Family Structure Research</i> .
	1982	Article 41 of the Constitution included the concept of <i>family planning</i> .
	1983	The <i>Law on Population Planning</i> No. 2827 was passed.
	1984	Turkey participated in the <i>International Conference on Population</i> (Mexico City).
	1985	<i>Family Health and Planning Foundation of Turkey</i> was established.
	2005	The restructuring of Turkey's Statistical System and Institution under Law No. 5429. The name of the institution was changed to Turkish Statistical Institute.
New Pronatalist Population Policy (2008 – After)	2013	<i>The tenth Five-Year Development Plan (2014-2018)</i> laid the foundations for the new pronatalist policy.
	2015	The <i>Action Plan to Protect the Family and the Dynamic Structure of the Population</i> was adopted by the Ministry of Family and Social Policies.

Source. Compiled by the authors

An examination of pronatalist population policy in Turkey from 1923 to 1965

The Turkish Republic's population policies during its early years were characterized by a pronatalist approach, aimed at increasing population growth. This was in response to the significant population loss that occurred as a result of forced migrations and the long wars (World War I and the War of Independence) (Shorter, 1985). The gender and age structure of the population was also impacted, with a notable imbalance between men and women, particularly in the 20-54 age range (TÜSİAD, 1999). This created opportunities for women's participation in the labor force during the war periods.

Turkey experienced a period of high fertility, low mortality, and high population growth during the first phase of the demographic transition in the mid-1950s, leading to concerns about population growth and opposition to pronatalist policies (Eryurt et al., 2013). Pronatalist policies were abandoned by 1965, when Turkey's population had more than doubled to 31.3 million.

Notable pronatalist policies included the *Public Sanitary Code (Umumi Hıfzıssıhha Kanunu)* passed in 1930, which was the most significant policy of the period (Akin, 2007). Changes to the Turkish Penal and Civil Codes also penalized

abortion practices, while the legal age of marriage was reduced to 17 for men and 15 for women (Eryurt et al., 2013). Pronatalist policies also included incentives, such as exemptions from road tax for families with five or more children in 1929 and medals awarded to families with six or more children in the 1930s (Figure 2).

Figure 2. Medal to Families with 6 or More Children in the 1930s.



Source.https://www.kitantik.com/product/ESKI-TURKIYE-CUMHURİYETİ-COK-COCUKLU-ANNE-MADALYASI-A7935-INDIRIMLI-FİYAT-ORJINAL_0z8kgtjpskyl851a1s (21.01.2022)

Turkey's population policy during the period spanning from 1920 to the 1950s was characterized by the implementation of pronatalist policies, aimed at increasing the population through various measures, such as the Celibacy Tax (*Bekarlık Vergisi*) and the Income Tax (*Gelir Vergisi*), also known as the Celibacy Hike (*Bekarlık Zammi*) (Akkoyun, 2013; Özer, 2013; Semiz, 2010). Additionally, the 1934 Settlement Law encouraged the settlement of predominantly Turkish and Muslim populations in the country, thereby contributing to the shaping of Turkey's population policy (Dündar, 2021; Yakar and Südaş, 2019).

To enhance the implementation of pronatalist policies, new institutional structures were established, with the Ministry of Health being a prime example. The primary objective of these institutions was to increase fertility, reduce mortality, improve health conditions, and eradicate infectious diseases (Vergili, 2020). Despite debates surrounding the effectiveness of the state's interventions, significant progress was made in improving average life expectancy through programs such as the *raising healthy generations* initiative (DPT, 1983; Shorter, 1995).

Censuses were a crucial aspect of population policy during this period, with the first census in 1927 being particularly noteworthy for its far-reaching implications beyond mere population count (Tamer and Bozbeyoğlu, 2004). The

census was perceived as a *National Cause* in the new Turkish state (Arı, 1992; Dağhan, 1946), as evidenced by its inclusion on postage stamps. The censuses focused on gathering data regarding the distribution of the population based on language, religion, belief structure, ethnicity, and nationality, among other factors (Erdal, 2011).

A shift from pronatalist to antinatalist population policy (1965-2008)

Turkey's population policy underwent a significant shift in the mid-1960s, transitioning from a pronatalist to an antinatalist approach in response to rapid population growth post-World War Two. The *First Five-Year National Development Plan (FFYDP)* outlined the new population policy aimed at mitigating the effects of rapid population growth on economic development (Fişek, 1973; Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, 1983). The policy change was motivated by concerns raised in the late 1950s about the negative impact of population growth on development, perceiving it as an obstacle to economic progress (Gallagher, 1982).

To address these concerns, various policy strategies were implemented, including the establishment of the State Planning Organization in 1960 and the FFYDP between 1963 and 1967. The FFYDP was the first to acknowledge the issue of rapid population growth, and subsequent development plans, such as the Population Planning Act of 1965, the Second (1968-1972), Third (1973-1977), and Fourth (1979-1983) Five-Year Development Plans expanded family planning and primary child health services (Üner, 1984). However, these efforts failed to significantly impact the population growth rate during the first 15 years of antinatalist policies (TÜSİAD 1999).

A closer examination of the second stage of Turkey's demographic transition reveals a notable decrease in mortality indicators in the mid-1950s. The fertility rate dropped significantly, from 6 children per woman in the late 1960s to an average of 2.5 children per woman in the mid-1980s (Yüceşahin, 2009). Similarly, the population growth rate declined from above 2.5% in the 1950s to below 2% in the mid-1980s, signaling the completion of the second phase of the three-stage demographic transition (HUIPS, 2010). As a result, Turkey's population more than doubled, growing from 31.4 million in the mid-1960s to over 71.5 million by 2008.

Besides demographic changes, the period saw significant social and economic transformations, such as migration-induced urbanization. By the mid-1980s, over half of Turkey's population lived in cities due to accelerated rural-urban migration. To address the population growth rate, the government introduced population and family planning policies during the antinatalist period. These policies were supported by legislative instruments and national development plans aimed at achieving the antinatalist agenda.

A renewed focus on population growth through pronatalist policies (2008-present)

Following 2008, population policy formation in Turkey has been dominated by pro-birth political discourse, as observed by the Ministry of Family and Social Policies (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2013). In 2008, the Prime Minister advocated for pro-birth rhetoric, emphasizing the goal of *at least three children* per family. This pro-birth agenda evolved into the *Action Plan to Protect the Family and the Dynamic Structure of the Population* in 2015 (Yüceşahin et al., 2016). However, despite these efforts, Turkey's fertility rate has steadily declined, reaching 2.1 in 2016 and 1.7 in 2020, while the proportion of the elderly population (65+) has increased between 2000 and 2020 (Özgür, 2020; TÜSİAD, 2012a; 2012b; 2012c; 2012d).

Shorter (1995) highlighted that Turkey is undergoing a significant demographic transformation, which will have far-reaching consequences in various spheres, including social, economic, and political domains. Shorter (1995) referred to this phenomenon as a demographic information crisis. Güvenç (1997) noted that the approach to demographic transformation in Turkey has been primarily centered on quantitative discourse. Güvenç (1997: 72-73) proposed a shift from a quantitative to a qualitative discourse to address the issue. The recent shift towards new pronatalist policies has reignited debates surrounding sustainable population growth, with a focus on issues such as unemployment, quality education, and welfare (Ateş and Bektaş, 2018; Attar, 2013; Sayan, 2013; Yüceşahin et al., 2016).

From Empire to Nation-State: A Brief History of Postage Stamps in Turkey

According to Raento and Brunn (2005, 175), postage stamps offer profound insights into a state's outlook on everyday life for ordinary citizens. Limor and Mekelberg (2017) further suggest that stamps convey overt and covert messages designed to mirror the mindset of the state, influencing both domestic and international audiences. As a powerful tool for manipulation, persuasion, and education, stamps have been used to promote national identities, sovereignty, and administration (Child, 2008; Grant, 1995; Modarresi, 2017; Raento, 2006; Wood-Donnelly, 2017: 240; Zeigler, 2002). While postal services have a long history, the use of postage stamps began in England in 1840 (Cusack, 2005). The issuance of stamps also coincides with the formation of new nation-states, such as Azerbaijan, Turkmenistan, Uzbekistan, Kazakhstan, and Kyrgyzstan, who began issuing stamps after gaining independence in 1991 (Brunn, 2000; Yazıcı, 2016). Subsequently, postage stamps became official propaganda tools for newly formed nation-states (Brunn, 2011; Davis, 1985; Dobson, 2002; Grant, 1995; Raento and Brunn, 2005). Over time, postage stamps have served various functions, and their features, such as shape, form, content, and dimensions, have also evolved.

Postage stamps emerged in Turkey during the late Ottoman Empire and the nation-state's founding. During the Balkan Wars (1912-1913), postage stamps were utilized as propaganda tools (Ginio, 2005). In 1863, the *Turkish Ministry of Postal Affairs* issued the first stamps, endorsed by Sultan Abdülaziz and featuring a crescent moon, the Sultan's signature, and the phrase *Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye* (Anameriç, 2006; Kış, 2015; PTT, 2007). Initially, the stamps were simple and unpretentious, using black lithography on white paper. The inscriptions and motifs on subsequent postage stamps were later changed (Elal, 2018).

Figure 3. First Postage Stamp in The Ottoman Empire.



Source. İSFİLA, 2018.

The history of postage stamps in Turkey can be divided into two distinct periods: the pre-philatelic era (before 1863) and the philatelic era (after 1863) (Akoba, 1963; Düzenli and Kavuran, 2004). During the pre-philatelic period, postal services were available in the Ottoman Empire, but the use of postage stamps was not widespread. The philatelic period, which began in 1863, marks the introduction and circulation of the first postage stamps in Turkey. This period can be further subdivided into two sub-periods: the Ottoman Postal period (1863-1922) and the Republic of Turkey Postal period (1923-present) (Akoba, 1963; Düzenli and Kavuran, 2004).

The introduction of postage stamps in Turkey during the reign of Sultan Abdullaziz (1861-1876) marked the beginning of a new era in the country's postal system. The earliest stamps featured the sultan's monogram, and the Ayyıldız motif was introduced between 1865 and 1876 (Figure 5). In 1865, the phrase *Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye* was replaced by *Posta-i Devlet-i Osmaniye* on the first stamps. The perimeter of the postage stamp in 1892 depicted Turkish motifs, with the Ottoman coat of arms placed in the middle. The stamp issued after the proclamation of the Constitutional Monarchy in 1908 featured the inscription *Memorial Constitutional Monarchy* (Düzenli and Kavuran, 2004). However, the image did not appear on the stamps until 1913. In 1917, a picture of the *Selimiye Mosque* in Edirne (Figure 4) was published to commemorate the liberation of

Edirne. To prevent counterfeiting, subsequent editions of stamps were produced in European cities such as London and Vienna, rather than in *Tophane-i Amire*, where they were first printed.

Figure 4. Stamp Showing The Selimiye Mosque.



Source. <https://tr.wikipedia.org/wiki/%C5%9Eablon:GSR/2010-07-22>
(15.01.2022)

The collapse of the Ottoman Empire, particularly the occupation of Istanbul on March 16, 1920, had a profound impact on the functioning of the postal organization (Elal, 2018). In the midst of the National Struggle, the new administration shifted the collection of postage stamps from the Istanbul-based postal organization to Ankara and surcharged them. As a result of postage stamp shortages, other official institutions imposed surcharges on stamp fees for usage. Additionally, local stamps were issued to supplement these stamps during the War of Independence. In 1922, the Ankara government printed the first stamps in Genoa, Italy, to commemorate the victory of the War of Independence. The following year, the new government issued the *Memorial of Peace* series in honor of the Lausanne Treaty and to celebrate the triumph of the National Struggle. The stamps in the series feature an image of the founding leader Mustafa Kemal Atatürk and a map of the national borders (Demir, 1998). In 1923, during the republic period, the first Ayyıldız series was published, followed by the second and third series in 1924 (Elal, 2018). These initial stamps issued by the newly established Turkish state showcased themes such as victory, local culture, and architecture. In 1926, the Latin alphabet was introduced alongside the Arabic alphabet on the third series of Turkish stamps, published in London. The themes on this stamp include *Turkish Posts* and its economic value. Subsequent editions, such as the 1929 stamp, were entirely published in Latin letters (Elal, 2018).

Figure 5. The First Ayyıldız Stamp Series.

Source. <http://koleksiyonodasi.com/1923-yili-turk-pullari/> (10.01.2022)

According to Düzenli and Kavuran (2005), postage stamps can commemorate the establishment or celebration of nation-states' anniversaries. Republic-themed stamps issued to commemorate the founding of the Turkish Republic illustrate this concept (Düzenli, 1998). Philatelic materials, including stamps, also serve as collectibles for enthusiasts (Anameriç, 2006). The PTT Stamp Museum in Ankara, which opened in 2013, houses approximately 4404 original local artifacts and 1,500 world collections (Subaşı, 2019). In Turkey, the philatelic community comprises public institutions, non-governmental organizations, philatelist groups (with 20,000 philatelists as of 2020), stamp associations (13 philatelic associations and clubs as of 2020), personal savings holders, and amateur stamp collectors (Aycil, 2021).

Data and Methods

This study employs a mixed-methods approach, combining quantitative content analysis with qualitative iconographic interpretation to examine the visual representation of population policies on Turkish postage stamps from 1927 to 1965. The methodology is grounded in the theoretical framework of visual culture studies and draws upon established techniques in philatelic research.

The primary data source for this study is the PTT Stamp Museum Archive, a comprehensive repository of Turkish postal history. We systematically collected and digitized all postage stamps issued between 1927 and 1965, a period chosen to coincide with significant transformations in Turkey's population policies. This timeframe encompasses the early Republican era's pronatalist policies and the subsequent shift towards antinatalist approaches in the 1960s, providing a rich context for analysis.

We conducted a three-tiered iconographic analysis of the collected stamps involving the identification of primary visual elements, including figures, objects, and compositional structures. Secondly, we interpreted the themes and concepts represented by the visual elements, with particular attention to symbols and allegories related to population policies. Finally, we conducted a contextual analysis of the stamps within the broader socio-political and cultural framework of Turkish population policies.

We developed a comprehensive coding system to categorize and analyze the stamps systematically. The coding process involved two phases, specifically, the classification of all stamps based on their primary thematic content (e.g., census-related, family-oriented, health-focused). The stamps were further analyzed using a set of interpretive codes, including visual elements (e.g., human figures, symbolic objects, text), demographic themes (e.g., fertility, family size, gender roles), policy messages (e.g., pronatalist, antinatalist, modernization), and artistic style and compositional techniques.

We conducted a frequency analysis of the coded data to identify trends in the visual representation of population policies over time. This analysis allowed us to track shifts in thematic emphasis and policy messaging across different periods within our study timeframe. Complementing the quantitative analysis, we performed an in-depth qualitative interpretation of selected stamps, focusing on those that exemplified key themes or marked significant policy shifts. This interpretive process considered the stamps' visual rhetoric, symbolic language, and contextual significance within Turkey's evolving demographic landscape. To situate our findings within the broader historical and policy context, we conducted a comprehensive literature review of Turkish population policies and demographic trends during the study period. This contextual analysis informed our interpretation of the stamps' imagery and messaging.

Results

The utilization of postage stamps as a means of disseminating information and promoting population policies is a common practice in various countries. In Turkey, the first two population censuses following the establishment of the Republic were conducted in 1927 and 1935. A thorough examination of stamp catalogs from the PTT (Organization of Post and Telegraph) Stamp Museum archives reveals that the first census-themed postage stamps were issued on October 20, 1940, to commemorate the general population census (Figure 6). The

stamp design features the 1927 and 1935 population figures and the 1940 census estimate on a map of Turkey, illustrating a gradual increase in font size for the census year and population size. For instance, the census results were 16,158,018 in 1935 and 17,820,950 in 1940. The emphasis on the total population in the stamp design is significant in understanding the population policy of the period. In this respect, postage stamps serve as propaganda mechanisms in population policy formulation (Cernada, 1974).

figure 6. Stamp Samples From The 1940 General Census.



Source. PTT AŞ. General Directorate – PTT Stamp Museum Archive

To commemorate the fourth general population census in Turkey, which took place on October 22, 1945, four stamps were issued on October 21, 1945 (Figure 7). The stamp design depicts a male officer taking notes on the right column of the census book (Elal, 2018: 128). Notably, the 1945 census stamp diverges from the 1940 stamp in terms of design, shifting the focus from the census results to the enumeration process itself. It is worth mentioning that the 1945 census marked the end of the Second World War.

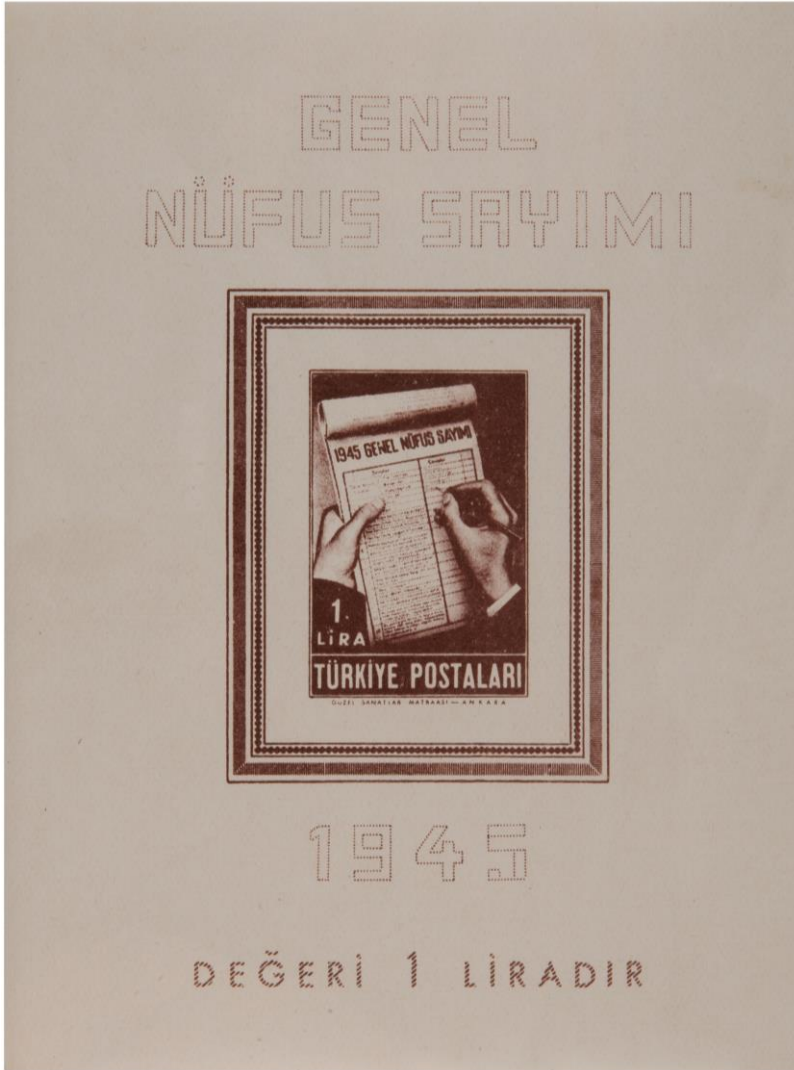
Figure 7. Samples of Stamps From The 1945 General Census.



Source. PTT AŞ, General Directorate – PTT Stamp Museum Archive.

Alongside the general census stamps, a commemorative census block was printed in 1945 to honor the occasion (Figure 8). The fact that this block represents the third commemoration block printed by the PTT underscores the significance attached to this issue (Elal, 2018: 130). The stamp and the block share similar design elements, with the primary distinction being the frame surrounding the commemorative census block (Figure 8).

Figure 8. 1945 Census Memorial Block.



Source. PTT AŞ. General Directorate – PTT Stamp Museum Archive.

The Turkish government issued two postage stamps on October 22, 1950, to commemorate the 5th census (Figure 9). At first glance, the stamps bear a resemblance to the 1940 stamp in terms of design. Upon closer inspection, however, notable differences become apparent. The stamps depict the census results of 1950 and previous censuses against a backdrop of a map of Turkey, while a piece of paper covering the map reveals the census results. The physical map of Turkey itself is a distinguishable feature between the 1940 and 1950 census stamps, with topographical elements such as mountainous areas included in the latter. Unlike previous census stamps, the 1950 stamp showcases the

complete census results, and the earlier census results are not rounded to millions as seen in the 1940 stamp. The design of the 1950 census stamps also draws attention to the total population size, which underscores the continuity of the pronatalist policy that advocates for population growth.

Figure 9. Stamp Samples From The 1950 General Census.



Source. PTT AŞ. General Directorate – PTT Stamp Museum Archive.

The study revealed that four stamps in various color tones were issued to commemorate the population census held on October 23, 1955 (Figure 10). Compared to the 1950 census stamps, the 1955 stamps display distinct design elements. Notably, the map of Turkey is a recurring theme on these stamps, while the stamp depicts the previous census counts from the bottom right to left, with a question mark replacing the 1955 census count. Unlike previous census stamps (1940 and 1950), the 1955 stamps feature a man and a woman side by side, with their choice of modern attire, such as a white dress and black suit, conveying a message of modernization. Additionally, children are not depicted on the stamp. The background color of the map of Turkey is pink, with a star and crescent in the upper left corner.

Figure 10. Samples of Stamps From The 1955 General Census.

Source. PTT AŞ. General Directorate – PTT Stamp Museum Archive.

The examination revealed two distinct stamps commemorating the 7th census in Turkey on October 23, 1960 (Figure 11). The 1960 stamps feature a grid-like design with the lateral profiles of five individuals, reminiscent of millimetric drawing papers used in graphic drawings. An oblique dashed line runs through the lateral faces, possibly symbolizing population growth. The drawing, which appears to depict male faces, can be interpreted as a representation of population growth. The second stamp, located at the bottom, boasts a divergent design. It portrays an infographic drawing of a nuclear family unit, comprising a woman, a man, and a child positioned by her side. Notably, the single child on the stamp is set against the backdrop of a high fertility rate during that period, specifically, 6.3 children per woman (Özgür, 2004). The depiction of a family with one child signals a shift away from the pronatalist policy in its current form. Unlike previous census stamps, the second stamp at the bottom does not depict the population size.

Figure 11. Samples of Stamps From The 1960 General Census.



Source. PTT AŞ. General Directorate – PTT Stamp Museum Archive

The study revealed that three distinct stamps were issued to commemorate the 8th census in Turkey on October 24, 1965 (Figure 12). The upper-left stamp depicts seven individuals of varied ages and genders holding the map of Turkey, with the year 1965 inscribed on the map. Notably, the stamp showcases a sense of inclusivity by featuring women and children alongside men,

thus highlighting a burgeoning population. This stamp coincides with Turkey's shift from a pronatalist to an antinatalist population policy in 1965. The second stamp, also located in the upper-left corner, features the year 1965 in light yellow on a green background. The third stamp at the bottom depicts a cartoon-like character walking under a watchful eye drawn on a gray background, with the year 1965 inscribed on the stamp. The symbolism of the eye emphasizes the significance of the census results in monitoring population growth and underscores the importance of population policy transformation in Turkey.

Figure 12. Samples of Stamps From The 1965 General Census.



Source. PTT AŞ. General Directorate – PTT Stamp Museum Archive

The study revealed that no census stamps were issued after 1965, a period that coincided with Turkey's transition from a pronatalist to an antinatalist population policy, aimed at reducing the rapid population growth rate. However, two separate stamps were found to have been issued after 1965, specifically in 1974 and 1983. The 1974 stamp was issued to commemorate the *World Population Year* held at the World Population Congress in Bucharest (Figure 13), which aligns with the global population control movement of the 1960s and 1970s (Johnson, 2018; 2020). Scholars such as Sharma (2021), Golda (1972), Cernada (1974), and Cernada et al. (2007) recognize the significance of stamps as a

powerful communication tool for implementing population and family planning programs. Golda (1972: 7) emphasizes the role of commemorative census and family planning stamps as indispensable teaching aids. In the context of Taiwan's Island-Wide Family Planning Programme, Cernada (1974) proposed the use of a *postal franking device to stamp all letters: Practice Family Planning*' and a *'postage stamp advocating family planning* (Cernada, 1974 :107) to support family planning education efforts.

Figure 13. A stamp of The 1974 World Population Year.



Source. PTT AŞ. General Directorate – PTT Stamp Museum Archive

The 1980s marked a significant turning point in Turkey's population growth policies, with the Ministry of Health implementing family planning and maternal and child health policies. As a result, postage stamps became a tool for communicating these policies, conveying messages aimed at promoting smaller family sizes. Illustrative of this is the stamp on the left (Figure 14), depicting a woman carrying a child against the backdrop of a rising sun. Another stamp, shown on the right, portrays a family of four, comprising two children, a girl, and a boy, superimposed on a map of Turkey. Notably, the stamp highlights the ideal family size of two children per family, a topic that has been central to both historical and contemporary debates surrounding family planning policies in Turkey.

Figure 14. Stamps Showing Family Planning and Maternal Child Health.



Source. PTT AŞ. General Directorate – PTT Stamp Museum Archive

Discussion and Conclusion

The findings on Turkey's census stamps offer a valuable case study for comparison with the use of stamps in other countries during the same period. While the study focuses specifically on Turkey, we can draw some insightful comparisons based on the broader literature on philatelic propaganda and population policies. Firstly, Turkey's use of census stamps from 1940 to 1965 aligns with a global trend of using postage stamps for demographic messaging (Britt, 1977; Yang et al., 1966; Narain, 1968; Goodman Jr, 1972; Rosen and Furgerson, 2024; Pramanik et al., 2004; Pauchard, 2024). Many countries, particularly those undergoing nation-building processes or experiencing significant demographic shifts, employed similar strategies. For instance, as noted in the literature review, Taiwan also used stamps to promote family planning initiatives (Cernada, 1974). However, Turkey's approach appears to have been more consistent and long-term, with regular census-themed stamp issues over several decades. The evolution of Turkey's stamp designs from emphasizing total population figures to depicting ideal family sizes mirrors similar transitions in other countries. This shift reflects a broader global movement from pronatalist policies in the post-war era to concerns about overpopulation in the 1960s and 1970s. Countries like India, facing similar demographic challenges, also used stamps to promote smaller family sizes during this period (Narain, 1968; Kumar, 2022). However, the specific visual rhetoric employed in Turkish stamps, such as the use of modernized couple imagery and infographic-style population data, may have been unique to Turkey's cultural context.

Interestingly, Turkey's cessation of census stamps after 1965 contrasts with the practices of some other countries. While Turkey shifted to more general family planning themes in its stamps of the 1970s and 1980s, some nations continued to use explicit census-themed stamps (Allen, 2018). This divergence might reflect differences in national priorities or approaches to population policy communication. The use of stamps to commemorate international events, such as Turkey's 1974 World Population Year stamp, was common practice globally. Many countries issued similar commemorative stamps for UN-sponsored events, demonstrating how national philatelic practices were influenced by international demographic discourses. One notable aspect of Turkey's approach was the consistent use of national symbolism, such as maps of Turkey, alongside demographic messages. While not unique, this persistent linking of population data with national identity on stamps appears to have been particularly pronounced in the Turkish case. This may reflect Turkey's specific historical context of nation-building and modernization efforts.

It's important to note that while we can draw these comparisons, the study's focus on Turkey limits our ability to make comprehensive cross-country analyses. Different countries likely had varying motivations, cultural considerations, and policy goals influencing their use of stamps for population

messaging. Furthermore, the effectiveness of these stamp campaigns in shaping public opinion or behavior would likely have varied across different cultural and social contexts.

In conclusion, Turkey's use of census and population-themed stamps generally aligns with global trends of the period, particularly in the transition from pronatalist to antinatalist messaging. However, the specific visual strategies, the consistency of census stamp issuance, and the strong tie to national identity appear to be distinctive features of the Turkish approach. These findings highlight the value of country-specific studies in understanding the ways in which governments used philatelic materials to communicate population policies, while also demonstrating the potential for broader comparative research in this area.

References

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2013). Türkiye’de Doğurganlık Oranlarının Düşmesi, Potansiyel Etkiler ve Proaktif Politika Önerileri, Ankara: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Yayını.
- Akoba, M.M. (1963). Türkiye’de Pul ve Pulculuk. İstanbul: Ceylan Yayınları.
- Akın, A. (2007). Emergence of the Family Planning Program in Turkey. *The Global Family Planning Revolution: Three Decades of Population Policies and Programs*. (Ed. W.S. Robinson and J.A. Ross). Washington, USA: The World Bank, 85-102.
- Akkoyun, T. (2013). Cumhuriyet’in Başlarında Nüfus Siyaseti ve Bekarlık Vergisi Teşebbüsleri. Afyonkarahisar: Kümbet Yayınları.
- Anameriç, H. (2006). “Stamps as an Information Source in the National Library of Turkey”. *Library Collections, Acquisitions, & Technical Services*, 30, 117-127.
- Arı, K. (1992). “Cumhuriyet Dönemi Nüfus Politikasını Belirleyen Temel Unsurlar”. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 8(23), 409-420.
- Attar, M.A. (2013). Türkiye’de Büyüme ve Demografi: İktisadi Tarih, Doğum Yanlısı Söyleme Karşı. Ankara: TEPAV Yayınları.
- Allen, K. (2018). “China Hints at Three-Child Policy With 'Happy Family' Stamps”. BBC. 9 August. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-45124502>
- Ateş, H. and Bektaş, M. (2018). “2008 Sonrası Türkiye’de Uygulanan Nüfus Politikaları ve Paydaş Analizi”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20 (3), 483-504.
- Aycil, S. (2021). “Posta Pullarının İşlevsel Yönü ve Menkul Kıymet Olarak Değerlendirilmesi”. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 47, 333-357.
- Britt, S. S. (1977). “Fertility Awareness: Four Methods of Natural Family Planning”. *Journal of Obstetric, Gynecologic, & Neonatal Nursing*, 6 (2), 9-18.
- Brunn, S.D. (2020). Reading the “State of the Planet” Through United Nations Stamp Issues. *Handbook of the Changing World Language Map*, 3239-3260.

- Brunn, S.D. (2017). "A Geopolitical and Geovisualization Challenge: Increasing the Awareness of Global Environmental Change through Postage Stamp Issues". *Natural Hazards* 8, 1–29.
- Brunn, S.D. (2011). "Stamps as Messengers of Political Transition". *Geographical Review*, 101(1), 19-36.
- Brunn, S.D. (2000). "Stamps as Iconography: Celebrating and Independence of New Europeans and Central Asian States". *GeoJournal*, 52(4), 315-323.
- Chandrasekhar, V. (2021). "Philatelic Releases Commemorating Obstetrics and Gynecology Conferences". *The Journal of Obstetrics and Gynecology of India*, 71(4), 459-463.
- Cusack, I. (2005). "Tiny Transmitters of Nationalist and Colonial Ideology: The Postage Stamps of Portugal and Its Empire". *Nations and Nationalism*, 11(4), 591-612.
- Cernada, G., Sun, T.H., Chang, M.C., and Tsai, J.F. (2007). "Taiwan's Population and Family Planning Efforts: An Historical Perspective". *International Quarterly of Community Health Education*, 27(2), 99-120.
- Cernada, G.P. (1974). "The Case of the Unplanned Child". *Human Organization*, 33(1), 106-109.
- Davis, B. (1985). "Maps on Postage Stamps as Propaganda". *The Cartographic Journal*, 22(2), 125-130.
- Dağhan, O. (1946). *Türklüğün Yarını, Bugünkü Durumu ve Nüfus Davamız*. Bursa: Uygun Basımevi.
- Demir, T. (1998). "Kurtuluş Savaşımızın Mektup Zarflarındaki Sesi: Anadolu (Ankara Hükümeti) Posta Pulları". *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 3(8), 165-173.
- Deans, P. (2005). "Isolation, Identity and Taiwanese Stamps as Vehicles for Regime Legitimation". *East Asia*, 22, 8–30.
- Dündar, F. (2021). *Hicret, Din ü Devlet: Osmanlı Göç Politikası (1856-1908)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (1983). *Türkiye’de Planlı Dönemde Nüfus ve Aile Planlaması Çalışmaları*. Ankara: DPT Yayınları.
- Dobson, H. (2002). "Japanese Postage Stamps: Propaganda and Decision Making". *Japan Forum*, 14(1), 21-39
- Dimson, E. and Spaenjers, C. (2011). "Ex Post: The Investment Performance of Collectible Stamps". *Journal of Financial Economics*, 100(2), 443-458.
- Efrati, N. (2018). "Postage Stamp Iconography in Post-Saddam Iraq: Sect-specific Symbols or Nationalist Imagery?". *Nations and Nationalism*, 24(4), 958-976.
- Elal, B. (2018). *1945-1961 Dönemi Posta Pullarında Propaganda ve Ulusal Kimlik: Değişimler, Süreklilikler*. İstanbul: Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi.

- Erdal, İ. (2011). “Ülkü Mecmuasına Göre Erken Cumhuriyet Dönemi Nüfus Politikası (1923–1938)”. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 48, 779-791.
- Ergöçmen, B., Hancıoğlu, A., and Ünalın, T. (1995). Türkiye’de Doğurganlık, Aile Plânlaması ve Çocuk Ölümlülüğündeki Değişmeler: Ulusal Demografi Araştırmaları ve Nüfus Sayımları Bulguları. Ankara: HÜNEE Yayınları.
- Eryurt, M.A., Canpolat, Ş.B., and Koç, İ. (2013). “Türkiye’de Nüfus ve Nüfus Politikaları: Öngörüler ve Öneriler”. *Amme İdaresi Dergisi*, 46 (4), 129-156.
- Erkmen, S. (2020). Türkiye’de Kürtaj: AKP ve Biyopolitika. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Fişek, N.H. (1973). “Population Planning in Turkey: National and Foreign Priorities”. *International Journal of Health Services*, 3(4), 791–796.
- Franses, P.H., and Knecht, W. (2016). “The Late 1970s Bubble in Dutch Collectible Postage Stamps”. *Empir Econ*, 50, 1215–1228.
- Frewer, D. (2002). “Japanese Postage Stamps as Social Agents: Some Anthropological Perspectives”. *Japan Forum*, 14(1), 1-19.
- Gallagher, C.F. (1982). Turkey Between Two Worlds: A Demographic View. *UFSI Reports*, 14, 1-15.
- Ginio, E. (2005). “Mobilizing the Ottoman Nation During the Balkan Wars (1912-1913): Awakening from the Ottoman Dream”. *War in History*, 12(2), 156–177.
- Golda, E.A. (1972). “A Philatelic View”. *Family Planning Perspectives*, 4(4), 7-8.
- Goodman Jr., G. (1972). Family-Planning Stamp Is Shown Here. The New York Times, March 18. <https://www.nytimes.com/1972/03/18/archives/familyplanning-stamp-is-shown-here.html>
- Grant, J. (1995). “The Socialist Construction of Philately in the Early Soviet Era”. *Comparative Studies in Society and History*, 37(3), 476-493.
- Gelber, S. (1992). “Free Market Metaphor: The Historical Dynamics of Stamp Collecting”. *Comparative Studies in Society and History*, 34(4), 742-769.
- Güvenç, M. (1997). “Nüfus Bilgisi ve Türkiye’de Demografik Değişim”. *Birikim Dergisi*, 101, 70-73.
- Hammett, D. (2014). “Expressing ‘Nationhood’ under Conditions of Constrained Sovereignty: Postage Stamp Iconography of the Bantustans”. *Environment and Planning A*, 46(4), 901-919.
- HUIPS. (2010). Türkiye’nin Demografik Dönüşümü: Doğurganlık, Aile Planlaması, Anne-Çocuk Sağlığı ve Beş Yaş Altı Ölümlerdeki Değişimler, 1968-2008. Ankara: HÜNEE Yayınları.
- Inyang, E.E. (2021). “Biafran Postage Stamps (1967–1970) and the Rhetoric of Sovereign Promise”. *Nations and Nationalism*, 27(4), 1213-1230.

- İSFİLA (İstanbul Filateli ve Kültür Merkezi). (2018). Türk Pulları ve Antiyeleri Kataloğu 1863-2017 (*Katalog No: 9*). İstanbul: İstanbul Filateli ve Kültür Merkezi A.Ş. Yayını.
- Johnson, J. (2020). "The Contradictions of Sovereignty: Development, Family Planning, and the Struggle for Population Control in Postcolonial Morocco". *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 11(3), 259-279.
- Johnson, J. (2018). "The Origins of Family Planning in Tunisia: Reform, Public Health, and International Aid". *Bulletin of the History of Medicine*, 92(4), 664-693.
- Katz, K. (1999). "Jordanian Jerusalem: Postage Stamps and Identity Construction". *Jerusalem Quarterly*, 5, 14-26.
- Kalkınma Bakanlığı. (2015). Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı Eylem Planı (Action Plan to Preserve the Family and the Dynamic Structure of the Population). Ankara: Kalkınma Bakanlığı Yayınları.
- Kumar, V. (2022). "Population Control Messages on Indian Stamps From 1966 to 2005. How Postal Dept Played Key Role". The Print. Available at: <https://theprint.in/opinion/population-control-messages-on-indian-stamps-from-1966-to-2005-how-postal-dept-played-key-role/1078345/>
- Kıış, S. (2015). "Pul Para Oldu Osmanlı Devleti Hazinesine Kaynak Arayışında Antika Posta Pulları". *Turkish Studies*, 10 (9), 321-340.
- Limor, Y., and Zelkowitz, I. (2021). "Politics, Nationalism and Economics: The Postage Stamps of the British Mandate in Palestine, 1920–1945". *Israel Studies*, 26(3), 196-216.
- Limor, Y., and Mekelberg, D. (2017). "The Smallest Ideological and Political Battlefield: Depicting Borders on Postage Stamps-The Case of Israel". *Nations and Nationalism*, 23(4), 902-928.
- May, J.F. (2012). *World Population Policies: Their Origin, Evolution, and Impact*. New York: Springer.
- Ministry of Development. (2013). *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2014-2018 (The Tenth Five Year Development Plan)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı Yayınları.
- Narain, S. G. (1968). "India: The family planning program since 1965". *Studies in Family Planning*, 1 (35), 1-12.
- Özer, S. (2013). "Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Bekârlık Vergisi'ne İlişkin Tartışmalar". *Gazi Akademik Bakış*, 6 (12), 173-191. Doi: 10.19060/gav.86458
- Özgür, E.M. (2020). Aging as a New Socio-demographic Reality of Turkey: Processes, Patterns and Outcomes. *The New Turkey: Politics, Society and Economy*. (Ed. R. Gulmez and S. Tuysuz) New York: Nova Science Publishers.
- Pauchard, O. (2024). "Postage Stamps Celebrate the Swiss Abroad". Available at: <https://www.swissinfo.ch/eng/swiss-abroad/postage-stamps-celebrate-the-swiss-abroad/77091808>

- Poston, D., and Bouvier, L. (2010). *Population and Society. An Introduction to Demography*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pramanik, T., Pramanik, S., and Chanda, R. (2004). "Postage Stamps as A Health Promotion Tool in The Nepalese Community". *EMHJ-Eastern Mediterranean Health Journal*, 10 (3), 442-444, 2004.
- PTT (Posta ve Telgraf Teşkilatı). (2007). *Geçmişten Günümüze Posta*. Ankara: PTT Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Raento, P. (2008). Introduction: Nation, State and Identity in Finland. *National Identities*, 10(1), 1-4.
- Raento, P. (2006). "Communicating Geopolitics Through Postage Stamps: The Case of Finland". *Geopolitics*, 11(4), 601-629.
- Raento, P., and Brunn, S.D. (2005). "Visualizing Finland: Postage Stamps as Political Messengers". *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 87(2), 145-164.
- Reid, D.M. (1984). "The Symbolism of Postage Stamps: A Source for the Historian". *Journal of Contemporary History*, 19(2), 223-249.
- Roberts, W. (1894). "The Stamp-Collecting Craze". *Fortnightly*, 55(329), 661-668.
- Rosen, R. L. and Furgerson, J. (2024). "Planned Parenthood Before and After Roe: Historical Lessons for the Current Fight". *Cultural Studies Critical Methodologies*, 24 (1), 6-14.
- Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı (1984). *Uluslararası Nüfus Konferansı (Meksika 1984)*, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı. Ankara: Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Sayan, S. (2013). "3+ Çocukçular Tam Olarak Ne İstiyor?". *İktisat ve Toplum*, 29, 5-12.
- Semiz, Y. (2010). "1923-1950 Döneminde Türkiye'de Nüfusu Arttırma Gayretleri ve Mecburi Evlendirme Kanunu (Bekârlık Vergisi)". *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, (27), 423-469.
- Sharma, M. (2021). "Postage Stamps as Sites of Public History in South Asia: An Intervention". *India Review*, 20(5), 540-564.
- Shorter, F. (1985). "The Population of Turkey After The War of Independence". *International Journal of Middle East Studies*, 17(4), 417-441.
- Shorter, F. (1995). "The Crisis of Population Knowledge in Turkey". *New Perspectives on Turkey*, 12, 1-31.
- State Institute of Statistics. (1995). *The Population of Turkey, 1923-1994: Demographic Structure and Development*. Ankara: SIS, State Institute of Statistics.
- Tamer, A., and Bozbeyoğlu, A.Ç. (2004). "1927 Nüfus Sayımının Türkiye'de Ulus Devlet İnşasındaki Yeri: Basında Yansımalar". *Nüfusbilim Dergisi*, 26, 73-88.
- Türkiye Çevre Sorunları Vakfı. (1983). *Türkiye'nin Nüfus Politikası*. Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını.

- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD). (1999). Türkiye'nin Fırsat Penceresi Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri. İstanbul: Lebib Yalkın Yayıncılık ve Basım İş İ.A.Ş.,
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD). (2012a). 2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış. İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD). (2012b). 2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sağlık Sistemine Bakış. İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD). (2012c). 2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış. İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD). (2012d). 2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Eğitim, İşgücü, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemlerine Yansımaları. İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Population Division. (2019). World Population Prospects 2019, Fertility and Mortality Dataset, Online Edition. Rev. 1. New York: UN, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Üner, S. (1984). Türkiye Nüfusu: Boyutlar Sorunlar Yorumlar. Ankara: Semih Offset Press.
- Vergili, A. (2020). Sağlık Sosyolojisinin İlk Kaynakları: Cumhuriyet Döneminde Bulaşıcı Hastalıklarla Mücadele ve Nüfus Politikaları. İstanbul: Doğu Kitapevi Yayını.
- Wagner, A. and Bozzo-Rey, M. (2014). "French Commemorative Postage Stamps as a Means of Legal Culture and Memory". *Law, Culture and Visual Studies*, 307-328
- Wilburn, K. (2012). "Africa to the World!: Nkrumah-era Philatelic Images of Emerging Ghana and Pan-Africanism 1957-1966". *African Studies Quarterly*, 13(1&2), 23-54.
- Wood-Donnelly, C. (2017). "Messages on Arctic Policy: Effective Occupation in Postage Stamps of the United States, Canada, and Russia". *Geographical Review*, 107(1), 236-257.
- Woloshin, S. and Schwartz, L. M. (1999). "The US Postal Service and Cancer Screening—Stamps of Approval?". *New England Journal of Medicine*, 340(11), 884-887.
- Wood, S.R. (1974). "A Short History of Leprosy in Postage Stamps". *Proceedings of the Royal Society of Medicine*, 67(8), 717.
- Yakar, M. and Südaş, İ. (2019). Türkiye'de Yabancı Nüfusun Yeni Coğrafyaları. *Ege Coğrafya Dergisi*, 28 (2), 129-164.
- Yang, J. M., Kim, C. T. and Kim, M. I. (1966). "The National Family Planning Program as a Strategic Platform for the Improvement of Maternal and Child Health in Korea". *Yonsei Medical Journal*, 7 (1), 76-85.

- Yüceşahin, M.M. (2009). “Türkiye’nin Demografik Geçiş Sürecine Coğrafi Bir Yaklaşım”. *Coğrafi Bilimler Dergisi*, 7 (1), 1-25. Doi: 10.1501/Cogbil_0000000096
- Yüceşahin, M.M., Adalı, T., and Türkyılmaz, A.S. (2016). “Population Policies in Turkey and Demographic Changes on a Social Map”. *Border Crossing: International Journal of Social Sciences and Humanities*, 6 (2), 240-266.
- Zeigler, D.J. (2002). “Post-communist Eastern Europe and the Cartography of Independence”. *Political Geography*, 21, 671–686.
- https://www.kitantik.com/product/ESKI-TURKIYE-CUMHURİYETİ-COK-COCUKLU-ANNE-MADALYASI-A7935-INDIRIMLI-FİYAT-ORJINAL_0z8kgtjpskyl851a1s (21.01.2022)
- <http://koleksiyonodasi.com/1923-yili-turk-pullari/> (10.01.2022)
- <https://tr.wikipedia.org/wiki/%C5%9Eablon:GSR/2010-07-22> (15.01.2022)

Sayıştay Yargısında Kamu Zararı ve Sorumluluk

Levent KARABEYLİ*
Şeyma EŞKİ ÇAYLAK**

Öz: Kamu yönetimi reformları 1980'li yıllarda birçok ülkenin gündemine girmiştir. Reformlar bağlamında, hesap verme sorumluluğu gibi yeni kavramlar kamu yönetiminin gündemine girerken, kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılması, parlamento sayıştay ilişkisinin yeniden düzenlenmesi ve güçlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Dünyadaki gelişmelerin Türkiye'ye yansımaları, 2000'li yılların başlarından itibaren görülmeye başlamış; bu bağlamda yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin en önemlileri, kamu mali sistemini ve denetimini düzenlemesi nedeniyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'dur. Bu kanunlarla bütçe uygulamaları sırasında oluşan zararın tespitine ve buna ilişkin sorumlulukların belirlenmesine ilişkin düzenlemelerde önemli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler incelendiğinde 'kamu zararı ve sorumluluk' kavramlarının ve buna ilişkin uygulamaların tartışmalı olduğu anlaşılmaktadır. 5018 ve 6085 sayılı Kanunların sayıştay yargısına ilişkin olarak, sorumluluk ve kamu zararı alanlarında neyi, ne ölçüde değiştirdiği ve çözüm getirilmek istenen problemlere ne ölçüde etki ettiği daha önce incelenmemiş bir konudur. Alanyazında tespit edilen bir eksikliği gidermeye yönelik bu çalışmada, 'kamu zararı ve sorumluluk' kavramlarına ilişkin yeni düzenlemeler, yürürlükten kaldırılan kanunlarla karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Çalışma, sayıştay yargısında kamu zararı ve sorumluluk kavramlarını ve uygulamalarını Türk hukuku sistemi içinde değerlendirme ve tartışma; problemleri alanlara ilişkin çözüm önerileri geliştirme amacı taşımaktadır.

* Sayıştay Uzman Denetçisi, Sayıştay Başkanlığı, levent.karabeyli@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5157-1657>

** Arş. Gör. Dr., Muş Alparslan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, s.eski@alparslan.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7564-2815>

Makale Geliş Tarihi: 19.05.2023

Makale Kabul Tarihi: 21.05.2024

Anahtar Kelimeler: Sayıştay yargısı, kamu zararı, sorumluluk, hesap verme sorumluluğu

Public Loss and Responsibility in the Turkish Court of Accounts Jurisdiction

Abstract: Public administration reforms entered the agenda of many countries in the 1980s. In the context of reforms, while new concepts such as accountability were discussed in public administration, the need to restructure the public financial system, and reorganizing and strengthening the relationship between the parliament and the Court of Accounts arose. The reflections of the developments in the world on Turkey have started to be seen since the 2000s; in this context, many legal regulations have been made. The most important of these legal regulations are the Public Financial Management and Control Law No. 5018, and the Court of Accounts Law No. 6085, as they regulate the public financial system and auditing. With these laws, important changes have been made in the regulations regarding the determination of the losses incurred during the budget implementations and the determination of the responsibilities related to the losses. When these changes are examined, it is understood that the concepts of 'public loss and responsibility' and related practices are controversial. In this regard, it has not yet been examined what and to what extent Laws No. 5018 and 6085 have changed in the areas of "public loss and responsibility" about the jurisdiction of the Court of Accounts, and to what extent they have affected the problems. In this study, which aims to fill a gap identified in the literature, new regulations regarding the concepts of 'public loss and responsibility' are compared and constructed with the abolished laws. In summary, the study aims to evaluate and discuss the concepts and practices of public loss and responsibility in the Turkish Court of Accounts within the Turkish legal system. Moreover, it aims to develop solutions for problem areas.

Keywords: Court of account jurisdiction, public loss, responsibility, accountability

Giriş

Kamu yönetimi alanında dünyada yaşanan değişimler doğrultusunda Türkiye’de 2000’li yılların başlarından itibaren birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bu yasal düzenlemelerden 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, kamu mali sistemini ve denetimini düzenlemesi bakımından önem taşımaktadır. Bu yasalarla, bütçe uygulamaları sırasında oluşan zararın tespitine ve sorumlulukların belirlenmesine ilişkin düzenlemelerde önemli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu hukuki düzenlemelerde Sayıştay yargısının kendine özgü (suigeneris) yapısının dikkate alınmaması nedeniyle, özellikle ‘kamu zararı ve sorumluluk’ alanlarının ve bu alanlardaki uygulamaların tartışmalı olduğu saptanmıştır.

Sayıştay’ın görev ve yetkilerinden biri olan sayıştay yargısı, bir hesap yargısıdır; Sayıştay’ın diğer asli fonksiyonu olan hesap denetimi üzerinden gerçekleşir; adli yargının genel yetkisine bir istisnadır ve muhatabı kanunla belirlenen sorumlulardır. Bu bağlamda 5018 sayılı KMYKK ile 6085 sayılı Sayıştay Kanununda sayıştay yargısının genel işleyişi değişmemiştir. Fakat sayıştay yargısı bağlamında kamu zararı kavramı ilk defa tanımlanmış ve

sorumluluk alanındaki düzenlemeler konuya farklı bir boyut getirmiştir. 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda 'devlet zararı, kamu alacağı' olarak adlandırılan kavram yerini 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 5018 sayılı Kanunda 'kamu zararı' kavramına bırakmıştır. Kanunların ilgili maddelerinde (5018/71; 6085/2) kamu zararının ne olduğu, unsurları ve nasıl belirleneceği düzenlenmiştir. Ancak belirtilen kamu zararı unsurları arasında yer alan, Sayıştay yargısına ilişkin yeni düzenlemelerin temel kavramları olan ve kendilerine kritik misyon yüklenen 'kasıt, kusur, ihmal' kavramları yasada tanımlanmamıştır. Bu nedenle Kanunun koşul olarak getirdiği unsurların varlığı ya da yokluğu üzerine yargı hükmü üretmek için bu kavram ve tanımların yer aldığı mevzuat hükümlerine gidilmesi ise kamu zararı tespitleri açısından Sayıştay denetimini ve yargılamasını işlevsizleştirecek sonuçları beraberinde getirmektedir.

Reform yasalarıyla sorumlulara ve sorumluluk hallerine ilişkin de yeni düzenlemeler getirilmiştir. Mülga 1050 sayılı Kanun sorumluları, ita amirleri tahakkuk memurları, saymanlar ve diğerleri olarak belirlemiştir. 5018 sayılı Kanunda ise bunların yerine üst yönetici, harcama yetkilisi, muhasebe yetkilisi ve gerçekleştirme görevlileri geçmiştir. Bu değişiklikte, sorumluların konumları arasında çok önemli farklılıklar bulunmamakla birlikte belirtilmesi gereken önemli bir konu, sayıştay yargısının konusu olan sorumluluğun hesap verme sorumluluğu değil mali sorumluluk olduğudur.

Bu çalışmada kamu zararı ve sorumluluk kapsamında reformlarla hedeflenen sonucun elde edilip edilemediği ve yeni düzenlemelerin sayıştay yargısının nev-i şahsına münhasır yapısıyla ne ölçüde uyumlu olduğu, reform yasaları öncesi ve sonrası yasal çerçeve ve uygulamalar üzerinden değerlendirilmekte ve tartışılmaktadır. Bu kapsamda öncelikle ilgili mevzuatta sayıştay yargısının ne olduğu araştırılmakta ve özellikleriyle birlikte değerlendirilmektedir. Sonrasında reform yasalarında kamu zararı ve sorumluluk kavramları sayıştay yargısı bağlamında incelenmekte; sorumluluk alanındaki değişiklikler ortaya koyulmakta; tespit edilen problemler tartışılmakta ve çözüm önerileri sunulmaktadır.

Sayıştay Yargısı ve Niteliği

Anayasal bir kurum olarak yapılandırılan Sayıştay'ın, görev ve yetkileri anayasanın yargı bölümünde düzenlenmiştir. Anayasanın 160. maddesinde *"Sayıştay'ın merkezî ve mahalli idareler kapsamındaki kamu kurumları ile sosyal güvenlik kurumlarının gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli"* olduğu belirtilmektedir (Any. madde 160).

Anayasa, Sayıştay'ın görevlerini ve yetkilerini iki temel fonksiyon bağlamında ele almıştır: *"Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yürütme organını denetlemek"* ve *"bütçe uygulama süreçlerindeki görevlilerin yasal sorumluluklarını yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak"*. 6085 sayılı

Sayıştay Kanunu 2/e maddesinde hesap yargılamasının “Kanunlarla belirlenen sorumluların hesap ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığının yargılama yoluyla kesin hükme bağlanmasını ve bununla ilgili kanun yollarını ifade ettiği” belirtilmiştir. Sayıştay yargı daireleri birer hesap mahkemesidir. Hesap denetimi TBMM adına yapılmaktadır. Ancak hesap yargılaması TBMM adına değil, diğer mahkemelerde olduğu gibi, Anayasa ve Kanundan alınan yargı yetkisine dayalı olarak gerçekleştirilmektedir. Hesap, muhasebe kayıtları ile bu kayıtların dayandığı, bu kayıtlara meşruiyet veren belgelerin bütünüdür. Hesap yargısının bahse konu mali dokümanlar ve bu mali dokümanların oluşum süreçlerinde yasal olarak yetkilendirilen ve *sorumlu* adı verilen kamu görevlilerine ilişkin olarak gerçekleşmesi nedeniyle de genel yargının istisnası konumundaki söz konusu Sayıştay yargılamasına *hesap yargısı* adı verilmektedir.

5018 sayılı KMYKK ile 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununda kullanılan kamu zararı ve sorumluluk kavramlarının doğru değerlendirilebilmesi bakımından Sayıştay yargısının niteliğinin ve Türk yargı sistemi içindeki kendine özgü/nev-i şahsına münhasır yapısının ortaya koyulması önem taşımaktadır.

Sayıştay bir hesap mahkemesidir ve Sayıştay yargısının konusu kurum hesaplarına ilişkin işlemlerdir: Sayıştay yargısı kanunlarda belirtilen sorumluların hesap ve işlemleri üzerinde gerçekleşmektedir. Bu nedenle Sayıştay yargısı bir hesap yargısıdır. Yargı yetkisine haiz diğer dünya sayıştaylarına benzer biçimde Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay’ı da uluslararası alanda *hesap mahkemesi* anlamında “*Turkish Court of Accounts*” olarak adlandırılmaktadır (Eurosai.org.). Nitekim Anayasa Mahkemesinin 28.2.2013 gün, 2011/21 E. ve 2013/36 K. No’lu Kararında da;

Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı ve yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır

denilmek suretiyle Sayıştay’ın anayasal konumunun niteliği vurgulanmıştır. Sayıştay yargısının sorumluların hesap ve işlemlerini konu alması Sayıştay’ın diğer asli fonksiyonu olan hesap denetimi üzerinden gerçekleşir. Denetimler sonucu hesap ve işlemlere ilişkin tespit edilen mevzuata aykırılıklar Sayıştay denetçileri tarafından sorgu konusu edilerek sorumlulardan açıklama istenilir. Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanununa göre sorumluların açıklamaları tatmin edici bulunmaz ise, 6085 sayılı Kanuna göre de sorgu konusu yapılan tüm hususlar Sayıştay yargılamasının konusu olur. Yargılama sonucunda, mevzuata aykırı bir işlemin fazla/yersiz ödeme/eksik tahsilata neden olduğu saptanın ise ‘tazmin’ kararı verilir. Mevzuata aykırılık söz konusu olmakla birlikte somut bir hazine zararından söz edilemiyor ya da soruşturulması gerekiyor ise konu yargılama dairesinin kararıyla denetlenen kurum üst yönetimine gereği yapılmak üzere bildirilir. Yargılama konusunun Sayıştay dairelerince, konunun özelliği,

yaygınlığı ve muhataplık kriterleri çerçevesinde değerlendirilerek TBMM'ye yazılacak rapora konu edilmesi de mümkündür. Şayet konu Ceza Kanununda suç teşkil eden bir fiile karşılık geliyor ise Cumhuriyet Savcılığına bildirilir. Yargılama usul, yöntem ve itiraz yolları Sayıştay Kanununda düzenlenmiştir. Sayıştay Anayasa'ya göre kesin hüküm verir. Sayıştay kesinleşmiş ilamlarına karşı başka bir itiraz mercii yoktur. Bunun istisnası, vergi benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluk bulunduğu Danıştay kararlarının esas alınacağına dair Anayasa'nın 160. maddesi hükmüdür.

Sayıştay'ın yargı yetkisi adli yargının genel yetkisine bir istisnadır: Sayıştay'ın tazmin kararlarının genel hükümler kapsamında dayandığı temel, devlet malvarlığındaki hukuki dayanaktan yoksun azalışlar ve sebepsiz zenginleşmedir. Bu olgunun hukuk sistemimizde düzenlendiği yer Borçlar Kanununun 49. ve 77. maddeleridir. Borçlar Kanununun 49. maddesinde “*Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür*” hükmü ile haksız fiil sorumluluğu; 77. maddesinde “*haklı bir sebep olmaksızın, bir başkasının malvarlığından veya emeğinden zenginleşen, bu zenginleşmeyi geri vermekle yükümlüdür*” hükmü ile sebepsiz zenginleşme düzenlenmiştir. Haksız fiil sorumluluğuna ve sebepsiz zenginleşmeye ilişkin genel yargılama yetkisi adliye mahkemelerindedir. Devletin işlem ve eylemleri sonucunda kişilerin zarar görmesi durumunda ise İdari Yargı yetkilidir. “*Devlet memurlarının görevleri sırasında sebep oldukları zararlarını ödemeleri hususunda da yine yargı yetkisi adliye mahkemelerindedir (657/12). Kanunun, sorumlu olarak nitelendirdiği memurlar hakkında yargılama yetkisi, sadece bütçe uygulamalarına ilişkin olarak ve adliye mahkemelerinin genel yetkisine bir istisna getirilerek, sayıştaya bırakılmıştır*” (Bayar, 2011: 39). Hukuk sisteminde, sorumluların hesap ve işlemlerini konu alan Sayıştay yargısı yoluyla adli yargının genel yetkisine getirilen bu istisnanın iki önemli nedeni bulunmaktadır. İlk olarak, her hesap döneminde binlerce işlemi gerçekleştiren, imza altına alan kamu görevlilerinin doğal olarak yapabilecekleri bazı hatalardan dolayı adliye mahkemelerinde hâkim karşısına çıkmaları önlenmiş ve adli yargı işleyişine kıyasen daha sade, basit usullerle, belge üzerinden bir özel yargılamaya tabi tutulmaları sağlanmış olmaktadır. İkincisi ise adliye mahkemelerinin özel uzmanlık gerektiren, özel mevzuatı olan bu alanın geniş iş yüküyle başa çıkabilmesinin güçlükleridir (Bayar, 2005: 77). Sayıştay yargısı adli ve idari yargının dışında ve istisna konumundadır. Yukarıda sözü edilen nitelikler nedeniyle Sayıştay yargısının işleyişi adli ve idari yargı işleyişinden bazı noktalarda farklıdır. Sayıştay'ın yargısal kimliğini tartışılır olmaktan çıkarmak için yargının genel işleyiş ve usullerini Sayıştay yargısına birebir monte etme çabaları bu nedenle uygun görünmemektedir. Bu farklılıklar Sayıştay'ın yargı yetkisine bir hâlel getirmemektedir ve giderilmeye çalışılmamalıdır. Tüm farklılıklar zorlama yöntemlerle giderilmeye çalışıldığında Sayıştay yargısının varlık nedeni de ortadan kalkmış olacaktır.

Sayıştay yargısının muhatabı sorumlulardır ve kanunlarla belirlenir: Görev, yetki ve sorumluluk bağlantısı, idare hukukunun “en temel düzenleme alanıdır ve kanunlarla belirlenir; yönetmeliklerle, diğer idari düzenleyici metinlerle ya da içtihatlarla sorumlu ve sorumluluk yaratılması olanağı bulunmamaktadır” (Bayar, 2010: 50-51). Görevleri dolayısıyla gelirleri toplayan, giderleri hak sahiplerine ödeyen, kamu malını muhafaza eden kamu görevlileri “sorumlu” olarak 6085 sayılı Kanunda belirtilen Hesap Yargısının muhatabıdır. *“Görevlendirilen ve münhasıran kendilerine yetki verilen memurların yaptıkları eylem, iş ve işlemlerin hesabını vermeleri gerektiği ise çok açık bir gerekliliktir: Bütçemi ve kaynaklarımı senin zimmetine verdim (sana emanet ettim), hesabını da senden sorarım, mantığına dayanmaktadır”* (Bayar, 2008: 14).

Reform Yasalarında Kamu Zararı

Reform yasaları öncesi “kamu zararı” kavramı yerine mevzuatta “hazine zararı, devlet zararı, fazla/yersiz ödeme” kavramları kullanılmıştır (1050/22; Sayıştay Denetçi ve Raportörlerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmelik 30. madde). Sorumluluklar ise kanunla belirlenmiş olduğundan ve görevlilerin kasıt, kusur, ihmal türünden subjektif halleri istisnai durumlar dışında dikkate alınmadığından dolayı, bu sorumluluk türü objektif sorumluluk olarak adlandırılmıştır. Temel sorumluluk anlayışı objektif sorumluluk prensibine dayalı olmakla birlikte, *“tahsil imkanı kaybolan veya zamanaşımına uğrayan bir kamu gelirin veya alacağın ödetilebilmesi için, saymanın kusurlu olup olmadığının araştırılması, hırsızlık veya zor kullanma nedeniyle elden çıkan para ve kıymetlerde saymanın beraatına karar verilebilmesi, hakkında yapılacak bir tahkikat ve bunun sonucuna göre Sayıştayca hükme bağlanması”* (Bayar, 2010: 51) gibi görevlilerin subjektif hallerinin dikkate alınacağı durumlar kanunda açıkça belirtilmiştir. Burada önemli olan husus subjektif hallerin dikkate alınacağı durumlarda gereken soruşturmanın (Sayıştay’ca değil) ilgili kurumlarda yapılmasıdır.

Geçmişteki mevzuat (1050 ve 832 dönemi) ışığında uygulama, denetimler sonucu sorumluların savunmaları (konuya ilişkin açıklamaları) alınmak suretiyle düzenlenen denetçi raporunun Sayıştay dairelerinde görüşülmesini; mevzuata aykırı işlem olması ve fazla ödeme/eksik tahsilat saptanması halinde tazmin hükmü verilmesini ve Kanun yollarını kapsamaktadır. Mevzuata aykırılık ve bunun neden olduğu kamu malvarlığındaki eksilme tazmin kararı için yeterlidir. Ayrıca bir kusur varlığı aranmaz. Yapılan hatadır. Şayet tazmin kararıyla birlikte, olayda bir suçun varlığına ilişkin yeterli emare olduğu kanısına varılır ise konu Cumhuriyet Savcılığı’na bildirilir. Bunun dışında, mevzuata aykırılık belirlendiği halde, fazla ödemenin saptanamadığı/hesaplanmasının mümkün olmadığı, konunun bir soruşturmayı gerektirdiği ya da sorumlu memurlar için disiplin hükümlerinin uygulanması gerektiği gibi durumlarda konu ilgili kurumlara bildirilir. 1050 ve 832 döneminde Sayıştay yargısının dayandığı temel, hesabın hükme bağlanmasıdır. Yılsonu

hesap ve tabloları üzerindeki doğruluk, tamlık, denklik yargısı kilit önemdedir. Bunların tam olarak alınmış olmasıyla hesap verilmiş olur ve hükmen onanma süresi işlemeye başlar. Beraat için bu tablo ve cetvellerin tamlığı ve doğruluğu asıldır.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun 7. madde, 3. fıkrasında “*Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür*” denilmektedir. Aynı Kanunun “Tanımlar” başlıklı 2. Maddesi (k) fıkrasında da *kamu zararı* kavramının, KMYKK’da belirtilen kamu zararını ifade ettiği belirtilerek 5018 sayılı Kanuna atıfta bulunulmuştur. Dolayısıyla Sayıştayca verilecek tazmin kararları için ana unsur olarak gösterilen kamu zararının varlık koşullarını belirlemek KMYKK’da tanımlanan kamu zararı kavramına gitmekle mümkün olmaktadır. Kamu zararı kavramı 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde “*Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır*” şeklinde tanımlanmış ve kamu zararının belirlenmesinde şu konuların esas alınacağı belirtilmiştir:

İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması; mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması; transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması; iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması; idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması; mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması (5018/md. 71).

5018/71. madde hükmü kapsamında kamu zararının unsurlarını kamu görevlisi olmak, mevzuata aykırı işlem ve eylemin olması, bir zararın doğmuş olması, kamu görevlisinin eylem ve işlemleri/eylemsizliği ile zarar arasında nedensellik bağının bulunması, kasıt, kusur veya ihmalin bulunması şeklinde sıralamak mümkündür.

1. Kamu görevlisi olmak: Söz konusu hüküm kamu görevlilerinin neden olduğu kamu zararlarını konu almaktadır. ‘Kamu görevlisi’ kavramı 5018 sayılı Kanunda tanımlanmamıştır. Anayasa’nın 128. maddesinde “Devletin, kamu iktisadi teşekküllerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” hükmü yer almaktadır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu 6. maddede ise Kamu görevlisi kavramı “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi” olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, somut olaylardaki kişinin kamu görevlisi olup olmadığına yargılama daireleri yukarıdaki hükümler çerçevesinde karar verecektir. Kamu görevlisi olmadığı halde kamu kurumları adına yetkisiz ödemede bulunan veya gelir elde eden kişilerin durumları ise özel olarak 5018 sayılı Kanunun 72. maddesinde düzenlenmiştir.

2. *Mevzuata aykırı işlem veya eylem olması*: Kamu zararının bir unsuru da mevzuata aykırı ya da mevzuat dayanağından yoksun bir işlem olmasıdır. Kamu zararını doğuran işlem veya eylemin yürürlükte bulunan kanun, tüzük, yönetmelik hükümleriyle çelişiyor ya da bu hükümlerle izahının mümkün olamaması hali kamu zararından bahsedilebilmesinin temel koşuludur.

3. *Zarar doğmuş olması*: Mevzuata aykırı eylem veya işlem ile kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması kamu zararının bir diğer unsurudur. Bu unsur, potansiyel bir zarardan, güçlü bir riskin varlığından hareketle kamu zararı yargısına varılamayacağını ifade etmektedir.

4. *Kamu görevlisinin eylem ve işlemi/eylemsizliği ile zarar arasında nedensellik bağı olmalıdır*: Kamu zararını tanımlayan 71. madde, kamu görevlisinin mevzuata aykırı işlemi ile zarar arasında bir nedensellik bağı bulunmasının gereğini vurgulamaktadır. Bu husus 6085 sayılı Kanunun 7. maddesi 3. Fıkrasında “Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür” denilirken, sayıştay ilamlarında mevzuata aykırı işlem ile sorumlunun davranışı arasındaki illiyet bağı varlığının gereğine işaret etmektedir.

5. *Kasıt, kusur veya ihmâl bulunması*: 5018/71. madde hükmü mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklanmasını kamu zararı oluşumu için koşul olarak getirmiştir. Ancak ne KMYKK’da ne de Sayıştay Kanununda kasıt, kusur ve ihmâlin tanımı yapılmamıştır. Dolayısıyla, zorunlu olarak bu kavramların ve tanımlamaların yer aldığı 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu hükümlerine gidilmesi gerekmektedir. Aksi halde Kanunun koşul olarak getirdiği unsurların varlığı ya da yokluğu üzerine yargı hükmü üretmek olanaksızdır. Türk Ceza Kanununun 21. ve 22. maddelerinde kasıt, “suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesi” taksir, “dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesi öngörülmeyerek gerçekleştirilmesidir” şeklinde tanımlanmıştır. Bu çerçevede Sayıştay ilamlarında tazmine hükmedilebilmesi için, sorumluların kasıt, kusur veya ihmalleri sonucu kamu zararının oluştuğu sergilenmek durumundadır. Borçlar Kanunu 50. maddesinin “Zarar gören, zararını ve zarar verenin kusurunu ispat yükü altındadır” hükmü dikkate alındığında ilamlarda kasıt, kusur ya da ihmâlin iddia eden tarafından kanıtlanması gerekmektedir.

Ceza Kanunu tanımlarına gidildiğinde ve kamu zararı bu bağlamda ele alındığında konu bir başka yönüyle de çözümlenme durumundadır. TCK’nın “Görevi kötüye kullanma” başlıklı 257. maddesinde aynen;

Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller

dışında, görevinin gereklerini yapmaktan ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır

denilmektedir. Bu hükümler ışığında her tazmin kararına bir Ceza Kanunu hükmüyle cezalandırmanın da eşlik etmesi söz konusu olmaktadır. Sayıştay yargısının Ceza Kanunu hükümlerini uygulaması söz konusu olamayacağından, kamu görevlileri için yapılan tüm kamu zararı iddialarının Ceza Kanunu açısından değerlendirilmesi ve sonuca bağlanması için adli yargıya sevki ve adli yargı tarafından üretilen hükme göre hareket edilmesi gerekecektir. Bu durum ise kamu zararı tespitleri açısından Sayıştay denetim ve yargılamasını tamamen işlevsizleştirerek sonuçlar doğurabilecektir (Timurturkan, 2011: 63-71).

Reform Yasaları Sorumluluk Alanında Ne Değiştirdi?

Kamu mali yönetimi ve denetimi alanındaki reform düzenlemelerine altlık teşkil eden dokümanlarda Sayıştay yargısına ilişkin bir problem açıkça vurgulanmamakla birlikte, yetki-sorumluluk ilişkilerinin yeniden tanzimine ilişkin bazı ipuçları yer almaktadır. Gerek Sayıştay kamuoyunda, gerekse Sayıştay denetimi ve yargısının muhataplarınca reform yasaları öncesinde sorun olarak görülen temel iki konu bulunmaktadır. Birincisi, başta saymanlar olmak üzere bazı hatalı işlemlere ilişkin uygunsuzluğu saptama olanağı olmayan görevliler için de Sayıştayca tazmin hükmü verilmesidir. İkincisi ise Kanunlarca Sayıştay'a karşı "sorumlu" konumunda olmamakla birlikte tazmin hükmünden doğrudan etkilenen (sebepsiz zenginleşen) üçüncü kişilerin (ahizlerin) tahsilat aşamasında konuyu idari yargıya götürmesi ya da haklarında tazmin hükmü verilen sorumluların sebepsiz zenginleşen üçüncü kişiler aleyhine açtıkları rücu davaları bağlamında konunun adli yargıya taşınması nedeniyle Sayıştay'ın kesin hükümlerinin dolaylı olarak dava konusu haline getirilmesi; sonuç olarak Sayıştay ilamlarının işlevsiz kılınmasıdır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu 7. madde gerekçesinde, yasa koyucunun birinci soruna ilişkin tespiti ve çözüm yaklaşımı şu şekildedir:

1050 sayılı Kanuna göre sorumluluk, sayman denilen kamu görevlisinin sorumluluğu üzerine kurulmuştur. Bu sorumluluk anlayışında sayman, hesap ve işlemlerden dolayı peşinen zimmetdar kabul edilmekte ve beraat edene kadar sorumluluğu devam etmektedir. Saymanın bu sorumluluğu ancak verilecek beraat kararı veya hükmen onama suretiyle ortadan kalkmaktadır. 5018 sayılı Kanun peşinen zimmettar olma anlayışını tamamıyla değiştirmiş ve kamu görevlilerini kusuru oranında sorumlu tutan bir anlayışı benimsemiştir (6085/mad. 7).

Sayıştay Yargısında Sorumlular ve Sorumluluk Halleri

Reform yasalarında sorumlular ve sorumluluk hallerine ilişkin ne tür yenilik getirildiğini ortaya koymanın en iyi yöntemi, kuşkusuz yürürlükten kalkan yasalar ve yeni düzenlemeler arasında bu hususlara ilişkin bir karşılaştırma yapmak olacaktır. Mülga 1050 sayılı Kanun sorumluları, ita amirleri tahakkuk memurları, saymanlar ve diğerleri olarak belirlemiştir. 5018 sayılı Kanunda ise

bunların yerine üst yönetici, harcama yetkilisi, muhasebe yetkilisi ve gerçekleştirme görevlileri geçmiştir.

İta Amiri - Üst Yönetici

5018 sayılı Kanununun 11. maddesinde, bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin, il özel idarelerinde valinin, belediyelerde belediye başkanının olduğu belirtilmektedir. Aynı maddede, üst yöneticilerin kurumların stratejik plan ve bütçelerinin ülke kalkınma planına, yıllık programlara, hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, kamu kaynakların verimli, tutumlu, etkin şekilde elde edilmesi ve kullanılmasından, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinden sorumlu oldukları belirtilmektedir. Bu tanımlama ve görevlendirme, 1050 sayılı Kanundaki “ita amiri” tanımı ile neredeyse aynıdır ve mali sorumluluğa değil bir performans hesap verme sorumluluğuna/yönetimsel bir sorumluluğa işaret etmektedir. İta amiri ve üst yöneticilerin mali sorumlulukları ise doğrudan bir harcama sürecinin yetkilisi olarak davrandığı/imza attığı istisnai hallerle sınırlıdır. Mali sorumluluklarına ilişkin 1050 ve 5018 dönemleri arasındaki önemli, tek farklılık geçmişte ita amirlerinin gerektiğinde saymanların mevzuata aykırılık nedeniyle ödemedi kaçındıkları durumlarda ita amirinin yazılı olarak sorumluluğu üstlenmeleri (deruhte-i mesuliyet) mümkün iken bu mekanizmanın 5018 sayılı Kanunda yer almamasıdır. Yeni yasada muhasebe yetkililerinin mevzuata aykırılıktan sorumlu olmadığı ve bu nedenle itirazda bulunamayacakları, ayrıca üst yönetici yerine harcama yetkilisinin “ita emri” verdiği göz önüne alınırsa bu mekanizmanın işlerliğinin de kalmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla üst yöneticilerin mali sorumluluk çerçevesinde Sayıştay yargısı nezdinde sorumlu olacakları bu istisnai durum da kalmamıştır. Sonuç olarak, sorumluluk konusunda eski ita amiri ile yeni üst yönetici konumları arasında önemli bir fark yoktur ve bu makamlara ait sorumluluk esas olarak yönetimsel/performans hesap verme sorumluluğu alanını ilgilendirmektedir. 5018/11. maddesinde sayılan ve “iyi yönetim” ilkeleri olarak adlandırılacak söz konusu gerekleri yerine getirmekten sorumlu olan üst yöneticilerinin bu gereklilikleri ne ölçüde yerine getirdiklerine dair takdir üst yöneticiyi atayan/seçen makama/kişilere aittir. Bu çerçevede kurum faaliyetlerinin başarısını konu alan ve yargılama süreçleri dışında üretilen sayıştay raporları ise ancak, yasama organının yürütme üzerindeki denetimini güçlendiren ve ilgili makamın takdirine etki edebilecek bir faktör olarak değerlendirilmelidir ve mali/hukuki sorumlulukla ilintilendirilmemelidir.

Tahakkuk Memuru – Harcama Yetkilisi

5018 sayılı Kanununun 3. maddesi, 1050 sayılı yasada tahakkuk memuru olarak adlandırılan yetki kademesini, “kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir” hükmü çerçevesinde harcama yetkilisi olarak tanımlamaktadır. Harcama yetkisinin devri, vekâlet vb. durumlara ilişkin uygulamalar konusunda da sorumluluk yönüyle bir fark

bulunmamaktadır. Maddede, harcama yetkililerinin, bu yetkilerini mevzuata uygunluk yanında verimlilik, tutumluluk, etkinlik ilkeleri çerçevesinde kullanmaktan sorumlu oldukları belirtilmektedir. Görüldüğü üzere, mevzuata uygunluk dışındaki sorumluluklar üst yöneticilerin de sahip olduğu yönetim sorumluluklarıdır ve sayıştay yargısı çerçevesindeki mali sorumlulukla ilgisi bulunmamaktadır. 5018 sayılı Kanun öncesinde de (mülga1050/13'ncü maddede) “tahakkuk memurlarının düzenledikleri gelir ve gider belgelerin sağlığından ve kanunlara uygunluğundan sorumlu oldukları belirtilerek harcama yetkilileri için öngörülen mevzuata uygunluğa dayalı mali sorumluluk esas alınmaktaydı. 1050/22'nci madde (b) fıkrasında da, tahakkuk memurlarının performans hesap verme sorumluluğu kapsamındaki sorumlulukları, harcama yetkililerin verimlilik, tutumluluk, etkinlik temelindeki yönetsel hesap verme sorumluluklarına benzer içerikte düzenlenmiştir. Fark, 1050 döneminde ita amirlerine ait olan ita (ödetme) yetkisinin 5018 döneminde harcama yetkilisine geçmiş olmasıdır. Sonuç olarak, geçmişte tahakkuk memuru için geçerli olan mali sorumluluk harcama yetkilileri için de geçerlidir ve 5018 sayılı Kanunda, harcama sürecindeki tüm işlemlerin harcama yetkilisinin gözetim ve denetimi altında, onun emir ve talimatı ile yürütülmesi öngörülmektedir.

Sayman – Muhasebe Yetkilisi

5018 sayılı Kanun'un 61. maddesi gereğince, muhasebe yetkilileri ödeme emri belgesi ve ek belgeler üzerinde “yetkililerin imzası, belgelerin tamam olup olmadığı, maddi hata bulunup bulunmadığı ve hak sahibinin kimliği” hususlarını incelemek durumundadırlar. Dolayısıyla mali sorumlulukları bu görevleriyle sınırlandırılmıştır. 1050 sayılı Kanundaki sorumluluklarıyla kıyaslandığında en önemli farklılığın mevzuata aykırılıktan dolayı sorumlu tutulmamaları olduğu görülmektedir. 5018 sayılı Kanuna göre harcama belgeleri üzerindeki tüm mevzuata aykırılık ve hataların asli sorumlusu harcama birimi/yetkilisidir.

Ödenek, kadro ve bütçe tertibi uygunsuzlukları da muhasebe yetkililerinin sorumlulukları dışına çıkarılan alanlardır. Görevi gereği ödenek hareketlerini izlemek durumunda olan muhasebe yetkilisi bu konudan sorumlu tutulmamıştır.

Tertibe ve mevzuata uygunluk meselesi de önemli bir tereddüt konusu olmuştur. 1050 sayılı Kanunda saymanın sorumluluğu iki ayrı bentte (maddi hata ile mevzuata mutabakat ayrılmış şekilde) gösterilmişti. Bu durumda maddi hatanın basit aritmetik hatalar veya kayıt hataları olduğu anlaşılıyordu. Asıl önemli hata türü ise mevzuatın öngördüğü miktar, had ve nispetlerin doğru uygulanmaması ile ortaya çıkmaktadır. Bu durumda 5018'in maddi hatası bunların hangisidir veya ikisi birden midir? Tertip de bütçe kanununun bir belirlemesi olduğuna göre, tertibe uyumsuzluk maddi hata mıdır, mevzuata aykırılık mıdır? (Bayar, 2011: 44).

Tertip, bütçe kanununun bir unsuru olduğuna göre “mevzuata uygunluk” konusu addedilip muhasebe yetkilisinin sorumsuzluğu mu esas alınacaktır yoksa bir maddi hata olarak mı değerlendirilecektir? Ya da memura (a) göstergesi,

vevmiyesi, tazminatı yerine (b) sırasından ödeme yapılması maddi hata mı, mevzuata uygunsuzluk mudur? Bu konularda Kanunda belirsizlik bulunmaktadır.

Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 29. maddesinin dördüncü fıkrasında maddi hatanın sınırlarına ilişkin getirilen açıklama şu şekildedir:

Muhasebe yetkililerinin maddi hataya ilişkin sorumlulukları; bir mali işlemin muhasebeleştirilmesine dayanak teşkil eden karar, onay, sözleşme, hakediş raporu, bordro, fatura, alındı ve benzeri belgelerde; gelir, alacak, gider ya da borç tutarının tespit edilmesine esas rakamların hiçbir farklı yoruma yer vermeyecek biçimde, bilerek veya bilmeyerek yanlış seçilmesi, oranların yanlış uygulanması, aritmetik işlemlerin yanlış yapılması ve muhasebeleştirmeye esas toplamlarının muhasebeleştirme belgesinde ilgili hesaplara noksan veya fazla kaydedilmek suretiyle yapılan yersiz ve fazla alma, verme, ödeme ve gönderilmesiyle sınırlıdır. Teknik nitelikteki belgelerde, bu niteliğe ilişkin olarak yapılmış maddi hatalardan bu belgeleri düzenleyen ve onaylayan gerçekleştirme görevlileri sorumlu olup, muhasebe yetkililerinin bu belgelere ilişkin sorumlulukları aritmetik işlemlerdeki yanlışlıklarla sınırlıdır.

Sonuç olarak Yönetmelik, açık, kolayca görülebilen ve yorum gerektirmeyen hataları maddi hata olarak nitelendirmektedir. Ancak, bu defa hatanın açık, kolayca görülebilen ve yorum gerektirmeyen nitelikte olup olmadığı hususu belirsizliğini korumakta olup konunun Sayıştay yargı dairelerinin önüne geldikçe somut olayın gereğine göre karara bağlanacağı anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kanun muhasebe yetkililerinin görev/yetki alanlarına ilişkin bazı önemli hususları ise hiç düzenlememiştir. Bu eksikliklerden bazıları “Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile giderilmeye çalışılmıştır. Yönetmelik ile Muhasebe yetkililerinin maddi hatalardan sorumlulukları, maddi hata kavramının geniş yorumuyla mevzuata uygunluk sorumluluğuna yaklaştırıldığı gibi muhasebe yetkililerinin geçmişte olduğu gibi Sayıştay’a hesap veren bir asli yetkili/sorumlu konumunda algılandığı anlaşılmaktadır. Bu alandaki diğer bir boşluk, yönetim dönemine (zaman-ı idare) ilişkin tanımlama ve sorumlulukların 5018 sayılı Kanunda yer almamış olmasıdır. Söz konusu Yönetmelik ile getirilen,

Yönetim dönemi hesabının görev başındaki muhasebe yetkilisi tarafından verileceği, muhasebe yetkililerinin, yerlerine atanan muhasebe yetkilisi göreve başlamadan ve hesabını bunlara devretmeden görevlerinden ayrılamayacakları, kendinden önceki muhasebe yetkilisinden hesabı devralırken göstermediği noksanlıklardan sorumlu olacakları

şeklindeki 35. ve 36. madde düzenlemeleri yine Yönetmeliğin, 5018 sayılı Kanunu onarma çabalarıdır.

Düzenleyen/Onaylayanlar - Gerçekleştirme Görevlileri

Sorumlular grubunun bir diğeri, bütçe ve harcama sürecinde doğrudan yetkili olmamakla birlikte ilgili kurumsal mevzuatı ve yönetsel talimatlar

doğrultusunda, bu süreçlerde kendilerine verilen işleri yerine getiren gerçekleştirmiş görevlileridir.

Gerek taahhüt aşamasında, gerekse tahakkuk ve ödeme emrine bağlama aşamasında işler, görevli memurlar (gerçekleştirme görevlileri) eliyle yapılmakta ve belgeler bu görevliler eliyle düzenlenmekte ise de görevin asıl sahibi ve sorumlusu harcama yetkilisidir. Gerçekleştirme görevlilerinin kendi başlarına ve kendi inisiyatifleri ile iş yapmaları mümkün olmadığı gibi, doğrudan ve tek başlarına Sayıştayca muhatap alınmaları da söz konusu değildir. Bunlar yaptıkları veya yapmaları gereken iş ve işlemlerden dolayı amirlerinin sorumluluğuna katılırlar (Bayar, 2011: 43).

Mülga 1050 sayılı Kanunun 22. maddesi bu görevlileri bir giderin yapılmasına gerek gösterenler, mal veya hizmetin alınmasında görevli olanlar, gerçekleştirme ve diğer kanıtlayıcı belgeleri düzenleyen, imzalayan ve onaylayanlar, ödemeye esas olan keşif, hak ediş, tutanak, rapor, karar ve benzeri belgeleri bir komisyon, kurul gibi bir organ üyesi veya uzman sıfatıyla düzenleyenler ve onaylayanlar olarak belirtmektedir. Kanun bu kategoride sayılan sorumluların tek başına Sayıştay'a karşı sorumlu olamayacağını ancak tahakkuk memuru ve sayman için saptanacak sorumluluğa katılacaklarını belirtmektedir. 5018 sayılı Kanun bu görevliler grubunu aynı anlayışla, gerçekleştirme görevlileri adı altında toplamaktadır. Gerçekleştirme görevlileri, *"harcama talimatı üzerine mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Bunlar sadece bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar"* (Bayar, 2010: 50). Ancak, gerçekleştirme görevlilerinin hatalı bir işlemde dolayı sorumlu tutulabilmesi için, hatanın gerçekleştirme görevlisinin yaptığı işten/düzenlediği belgeden kaynaklanması ve bu belgenin, sürecin tamamlanabilmesi için zorunlu/asli bir doküman olması gerekmektedir.

KMYKK sorumluları, Bakan ve Üst Yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilisi olarak saymaktadır. Yetkiler, mali işlem sürecine göre belirlendiğinden ve bu süreç de değişmediğinden dolayı tanımların değişmesi görevlerde ve sorumluluk düzeylerinde önemli bir değişiklik getirmemiştir. İta amirlerinin adı ita yetkisinin harcama yetkilisine geçmesinden dolayı, zorunlu olarak üst yönetici olmuştur. İta amirlerinin mali sorumlulukları (sorumluluk üstlenmeleri hali hariç) bulunmamakla birlikte üst yöneticiler de harcama talimatı vermiş olmaları dışında mali sorumluluk taşımazlar. Önceden tahakkuk memurlarının harcama sorumlulukları vardı, fakat ita (ödetme) yetkileri yoktu. Harcama yetkililerinin görevleri aynen tahakkuk memuru gibi olmakla birlikte, giderin ödenmesi için muhasebe yetkilisine ödeme emri verme yetkisi de vardır (Bayar, 2010: 50). Saymanlarla, muhasebe yetkilileri aynı görev çerçevesinde tanımlanmışlardır. Sayman ile muhasebe yetkilisi arasındaki tek önemli fark (maddi hata-mevzuata aykırılık ayırımındaki belirsizlikler bir yana bırakılırsa) muhasebe yetkililerinin mevzuata aykırılık

nedeniyle ödemedi kaçınmaması, dolayısıyla bu konularda sorumluluk da taşımayacak olmasıdır.

Sorumluluk meselesinde kamuoyunda hatalı bir algının yayılmasına neden olan bir konu ise 5018 sayılı Kanunun 8. maddesi yorumundan kaynaklanmaktadır. Hesap verme sorumluluğu başlığı altında düzenlenen söz konusu madde şu şekildedir:

Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır (5018/mad. 8).

Tanım, tümüyle hesap verme sorumluluğuna, kamu görevlilerinin mevzuat çerçevesinde kullandığı yetkiler, gerçekleştirdikleri işlemler bağlamında, hesap verme zincirinin bir üst kademesine bilgi vermesi ve açıklamalarda bulunması yükümlülüklerine vurgu yapmaktadır. Bu açıdan sayıştay yargısı bağlamındaki mali sorumlulukla bir ilgisi bulunmamaktadır. Tanımlama içinde mali sorumluluk konusu olan tek unsur (şayet kamu malvarlığından eksilmeye yol açan bir işlemle ilgili ise) hukuka uygunluktur. Şüphesiz kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerini hukuka uygun yürütmesi hem mali sorumluluklarının hem de hesap verme sorumluluklarının gereğidir. Bu maddeden (5018/8) yola çıkılarak, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 7. maddesi gerekçesinde de belirtildiği gibi “5018 sayılı Kanun peşinen zimmetdar olma anlayışını tamamıyla değiştirmiş ve kamu görevlilerini kusuru oranında sorumlu tutan bir anlayışı benimsemiştir” türünden sonuçlara varılması mümkün görülmemektedir. Maddenin belirli bir görev unvanına değil de ‘...görevli ve yetkili olanlara’ yönelik olarak düzenlenmesi yanıltıcı biçimde bu izlenimi verebilse de sonuç itibarıyla harcama ve gelir süreçleri belirlidir. Bütçeden yapılacak giderlerde süreç, harcama talimatı ile başlamakta ve ödeme emri belgesi uyarınca hak sahibine ödeme yapılması ile sonlanmaktadır. Bu uygulamanın eskisinden bir farkı yoktur. Bu süreçlerde kimlerin hangi yetkiye sahip olduğu da belirlidir ve ihmal edilebilir farklılıklar ve isim değişiklikleri dışında aynı kişilerdir. Bu çerçevede sorumlulukları da belirlidir. “*Mali sorumluluk bir görev sorumluluğudur; görevin sınırları, sorumluluğun sınırlarını da belirler*” (Bayar, 2010: 51). Tüm bu olgular yok sayılarak, gelir-gider belgelerine kimin imza edeceği belirsizmiş gibi bir izlenim yaratan söylem ve açıklamalar gerçeği yansıtmamaktadır. Söz konusu madde bürokratik hesap verme sorumluluğu zincirine işaret ettiğinden dolayı ‘...görevli ve yetkili olanlar’ şeklinde tüm kamu görevlilerini kucaklayan bir ifade kullanılması son derece doğal karşılanmalıdır. Yanlış olan, bu maddede ifade edilmeye çalışılan ‘hesap verme sorumluluğu’ gereklerinin yaygın şekilde ‘mali sorumluluk’ ile karıştırılmasıdır ki bu alandaki yanlış anlamalar da büyük ölçüde 5018 sayılı Kanun’da mali/hukuki sorumluluk ve hesap verme sorumluluğuna ilişkin düzenlemelerin iç içe geçmişliği ve dağınıklığından kaynaklanmaktadır.

Sayıştay Yargısında ‘Hükmen Onanma’

Kanunlarda sorumlu olarak gösterilen görevlilerin bütçe üzerinde tasarrufta bulunma yetkileri nedeniyle, prensip olarak bu tasarruflarının hesabını verip aklanıncaya kadar sorumlulukları devam eder. Hesap ve işlemlerin Sayıştayca yargılanması sonunda beraat veya tazmin hükmü verilir. Ancak, kendisinden kaynaklanmayan nedenlerle, örneğin Sayıştayca denetlenmediğinde ve/veya denetlendiği halde hesabı yargılanarak hükme bağlanmadığında bu sorumluluğun ebediyen kamu görevlisinin üzerinde kalmaması için 832 sayılı Mülga Sayıştay Kanununda bir zamanaşımı mekanizması getirilmiştir (832/66). Buna göre hesaplar noksansız verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde yargılanmadığı takdirde hükmen onanmış sayılır. Bu düzenleme ile özellikle, Sayıştayca denetim programına alınamayan ve yargılanması yapılamayan düşük riskli, küçük hesapların sorumlularının üzerlerine düşeni yaptıkları halde sorumlu konumlarının ilelebet devam etmemesi ve beraat ederek aklanabilmeleri amaçlanmıştır.

Yeni Sayıştay Kanununda ‘hükmen onanma’ düzenlemesine yer verilmeyişi bir atlama/unutulma değil Sayıştay yargısının objesini değiştirmeyi hedefleyen bilinçli bir tercihtir. Reform yasalarındaki bazı düzenlemelerde sayıştay yargılaması, Anayasa’nın açık hükmüne ve aynı kanunlardaki başkaca düzenlemelere aykırı biçimde “sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak” yerine, “denetimler sırasında tespit edilen kamu zararı iddialarını karara bağlamak” zemininde ele alındığı için “hükmen onanma” mekanizması da işlevselliği kalmamış bir düzenleme olarak görülmüş ve 6085 sayılı Kanunda yer verilmemiştir. Oysa 6085 sayılı Kanunun “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1. maddesinde, “...sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması...”, “Tanımlar” başlıklı 2. maddesi (e) fıkrasında yer alan hesap yargılaması tanımında “Kanunlarla belirlenen sorumluların hesap ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığının yargılama yoluyla kesin hükme bağlanmasını ve bununla ilgili kanun yollarını” ifadeleri Anayasa’nın 160. maddesindeki düzenlemeyle (“*Sayıştay, ...sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve... görevlidir*”) uyumlu biçimde bir hesap denetimi ve yargılaması bakışını yansıtırken, yine “Tanımlar” başlıklı 2. maddesinin bir sonraki (f) fıkrasında bu defa, “Yargılamaya esas rapor: Sayıştay dairelerince yapılacak yargılamaya esas olmak üzere, denetçiler tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin düzenlenen raporu” ifade eder şeklinde çok farklı bir bakış açısı altında konuyu ele almaktadır. Bu yeni bakış açısında Sayıştay yargılaması, ‘hesap yargılaması’ yerine ‘denetim sırasında oluşabilecek kamu zararı tespitlerinin karara bağlanması’ temelinde ele alınmaktadır. Ancak bu farklı nitelikteki bakış açısını tamamlayıcı mekanizmalar eksik bırakıldığı gibi Anayasa’ya aykırılık tartışmasıyla birlikte 6085 sayılı Kanunun belirttiğimiz çelişik düzenlemeleri de aynı anda yürürlükte olduğundan tutarlı bir sistem değişimi de söz konusu olamamıştır. Anayasada öngörülen “sorumluların hesap ve işlemlerini kesin

hükme bağlamak” görevi ve “hesap yargılaması” temelli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri yürürlükte olduğuna ve sorumluluk olgusuna ilişkin genel çerçeve değişmediğine göre “hükmen onanma” sisteminin kaldırılmasının uygun olmadığını söylemek mümkündür. Şüphesiz, sayıştay yargısı fiiliyatta da 6085 sayılı Kanun öncesi yargılamalarda olduğu gibi hesaba ilişkin hüküm verdiği tutarlı bir uygulama bağlamında işlevsel olacaktır.

Reform Yasalarındaki Problemler Üzerine Değerlendirme

Reform yasalarında sayıştay yargısı bakımından önemli sorunları beraberinde getiren konulardan biri, 5018 sayılı Kanun ile kamu zararının oluşması için kasıt, kusur, ihmâl koşulunun getirilmesi ve Sayıştay Kanunuyla da bu tanıma referans verilmesidir. Sorumluların mevzuata aykırı işlem ve eylemlerinin “hata” kavramıyla açıklanması uygun bir yaklaşımdır. *“Hata her kamu görevlisince yapılan/yapılabilen insani bir yanılıdır. Hata sonucu bir kamu zararı doğmuş olursa, düzeltmenin kapsamına bu zararın telafisi de dahil olacaktır. Hata kapsamında, kasıt, kusur ve ihmâl (suçun manevi/ subjektif) unsurlarına yer yoktur”* (Bayar, 2010: 56). Aksi takdirde hatadan değil bir suçtan söz edilmiş olunmaktadır. Hataların niteliği ve sıklığı ise kamu görevlisinin amirlerince değerlendirilir. Bir yıl içerisinde binlerce işleme imza atan sorumlu pozisyonundaki kamu görevlilerini (şayet olayda herhangi bir suç şüphesi yok ise) yapmış olabilecekleri bazı hatalı işlemlerden dolayı kusurlu addetmek her şeyden önce hakkaniyete uygun değildir. Hata yapılabilir ve düzeltmeyle ortadan kalkar. Tüm kontrol ve denetim sistemleri bu varsayıma dayalıdır. Sorumlular denetçi sorgusu üzerine farkına varıp, kabul ettikleri hatalı işlemler için açıklamalarında, ‘sehven yapılmıştır/ödenmiştir’ ifadesini kullanırlar ki doğru adlandırma da budur. “Kamu zararı yaratan bir mevzuata aykırılık var ise en azından görevi ihmâl söz konusudur” şeklindeki yaygın değerlendirmenin ise kanımızca kabulü olanaklı değildir. Görevi ihmâl, Türk Ceza Kanununda “suç” olarak düzenlenmiştir. Bir suç konusu olarak ele alındığında ise “suç kastı” suçu oluşturan en önemli unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. İş yoğunluğu ve beşeri hatanın suç kastını kaldırdığı kabul edilmektedir (Yıldız, 2005). Ayrıca sayıştay yargısının konusu olan çoğu işlemde “hata” kavramından bile söz edilebilmesi doğru değildir. Tazmin hükmüyle sonlanan birçok konu; mevzuatın, uygulayıcı ile Sayıştay tarafından farklı yorumlanmasından kaynaklanmaktadır. Mevzuatın farklı yorumlandığı durumlarda hukuk düzeni bir doğru belirlemek durumundadır ve yargı kararları bu gereği yerine getirmektedir. Burada mevzuatı farklı yorumlayan sorumlu konumundaki kamu görevlisinin kusurlu olduğundan, ihmâli bulunduğundan ya da hata yaptığından söz etmek zordur. Nitekim doğru yoruma çoğu zaman yargı dairelerinde oy çokluğu ile ulaşılabilmekte, yargı dairelerinin oy birliği ile vardığı kararlar Sayıştay Temyiz Kurulunca bozulabilmekte, içtihatlar da değişebilmektedir. Bu süreçlerde nihai kararın dayandığı yorum dışında tutum alan, farklı yorum yapan kamu görevlilerinin, denetim elemanlarının, yargıç ve kurulların değil görevlerini kötüye

kullanmalarından ya da ihmal etmelerinden, hata yaptıklarından bile söz edilebilmesi güçtür.

Bazı yargı kararlarında da ihmal suçunun unsurlarına dikkat çekilerek hata, yanılma ile ihmal arasındaki ayrıma vurgu yapılmaktadır. Yargıtay 4. Ceza Dairesi'nin aşağıda yer alan kararı buna örnektir:

Görevi ihmal etmek kasıtlı bir suçtur. Bu kastın varlığı için memurun sadece kendi görevine giren bir işi savsamak veya üstünün emrini yerine getirmemek iradesi ile hareket etmesi yeterli değildir. Ayrıca bu şekilde hareket etmekle, hukuk düzeni veya üstü tarafından kendisine yüklenen görevleri ihlal ettiği yani haksız biçimde hareket ettiği bilincine sahip olmalıdır. Bu nedenle, hata, yanılma gibi hareketler suç oluşturmayabilir". Yargıtay'ın bu konudaki "İcra müdürü olan sanığın iş yoğunluğu nedeniyle fazla ve yanlış harç alma eyleminde fazla harcın mahsubunun veya iadesinin mümkün olduğu, yanlış hesaplamasının ise İcra tetkik mercii hakimliğine itiraz ile düzeltilebileceği gözetilerek, bilgi eksikliği ve iş yoğunluğundan kaynaklanan eylem görevi savsama suçunu oluşturmaz (Yargıtay, 4. Ceza Dairesi 2002/22945, 2003/8089; Aydemir, 2005).

Sorumlunun, aksi hükmolunan işlemini, davranışını, yorumunu nitelemenin bir yararının ve gereğinin olmadığı söylenebilir. Ceza Kanununda suç olarak tanımlanmış bir işlem için Sayıştay Kanununa göre uygulanacak yöntem belirlenmiştir. Bu tür olgular dışında, ayrıca bir suç oluşturmadığı hallerde, fazla/yersiz ödeme tutarı belirlendiğine, amaç da bu tutarın geri alınması, hatanın düzeltilmesi olduğuna göre sorumlunun davranış tarzını nitelemeye çalışmak anlamlı ve işlevsel görülmemektedir. Sayıştay yargısının ve kamu yönetiminin buna ihtiyacı yoktur. Borçlar Kanunu 50., 51. ve 52. maddelerinde yer alan;

Zarar gören, zararını ve zarar verenin kusurunu ispat yükü altındadır. Uğranılan zararın miktarı tam olarak ispat edilemiyorsa hâkim, olayların olağan akışını ve zarar görenin aldığı önlemleri göz önünde tutarak, zararın miktarını hakkaniyete uygun olarak belirler. Hâkim, tazminatın kapsamını ve ödenme biçimini, durumun gereğini ve özellikle kusurun ağırlığını göz önüne alarak belirler. Zarara hafif kusuruyla sebep olan tazminat yükümlüsü, tazminatı ödediğinde yoksulluğa düşecek olur ve hakkaniyet de gerektirirse hâkim, tazminatı indirebilir.

hükümleri göz önüne alındığında adli yargıda haksız fiil kaynaklı davalarda kişinin subjektif hallerinin hükme olası etkileri açıkça görülmektedir ve bir amaca hizmet etmektedir. Oysa Sayıştay yargısı için bu hükümlerin uygulanabilirliğinin olmamasının yanında bir anlam da ifade etmemektedir. Tazmin edilecek tutar yapılan yersiz ödeme/eksik tahsilat tutarıdır. Sorumlunun kusurlu olup olmaması adli yargı konusu haksız fiil davalarında olduğu gibi tazmin hükmolunacak tutarı değiştirmeyecektir. Sayıştay yargısında kimin sorumlu olduğu kanunlarda yazılmıştır. Amaç hatalı hesaplandığı kararlaştırılan tutarın geri alınmasıdır ve tazminine hükmolunan tutarın sorumlunun subjektif halleriyle değişmesi söz konusu değildir. Sayıştay Yargısının adli yargının genel yetkisine ve bu çerçevede haksız fiil uygulamasına bir istisna teşkil etmesinin gerekçelerinin başında da bu olgu gelmektedir.

Konunun önemli bir boyutu da yapılabirlik konusudur. “Kusurun araştırılması Sayıştay yargısının işleyişi açısından tespit edilecek bir husus değildir. Zira haksız fiil sorumluluğunda olduğu gibi ceza hukukunda kusur, suçun manevi unsurunu oluşturmakta olup ancak özel bazı soruşturma ve yargılama usulleri uygulanarak tespit edilebilmektedir” (Parlak, 2018: 36). Kusuru iddia edenin kanıtlaması gerekeceğine ilişkin kural da göz önüne alındığında bu yolda hüküm ihdas etmenin imkânsızlığı ortaya çıkmaktadır. Adli yargı tarafından kullanılan hukuk ve ceza usul yasalarının Sayıştay yargısınca işletebilmesi de mümkün görülmemektedir. Her şeyden önce adli/idari yargı ile görev çatışması söz konusudur. Borçlar Kanunu, Türk Ceza Kanunu kapsamında hüküm oluşturabilecek yargı yeri Sayıştay değildir. Bir an için yetki/yapabilirlik/yetki çatışması sorunu olmadığını varsaydığımızda, kasten ya da ihmalen gerçekleşmemiş olduğu saptanan bir zarar doğmuş ise bunu kime ödeceğiz sorusu yanıtız kalmaktadır. 5018 ve 6085 sayılı Kanun hükümleriyle ortaya konulan kamu zararı belirlemesine ilişkin koşul ve unsurlar Sayıştay yargısını tam olarak kilitleyici niteliktedir. Nitekim mevcut kanun hükümlerine karşın bu konu Sayıştay ilamlarında sessizce geçiştirilmekte, 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde kamu zararının unsuru olarak gösterilen kasıt, kusur, ihmal kavramları tartışılmamakta ve ilamlarda yer almamakta, sorumlular ve kurum yetkilileri de tazmin kararlarının bu unsuru üzerinde durmaksızın geçmiş uygulama çerçevesinde hareket etmektedirler. Fiili durum, tam olarak uygulanması imkânsız kanun hükümlerini görmezden gelme pozisyonudur ve hukuk devleti perspektifiyle sürdürülebilirliği bulunmamaktadır. 6085 sayılı Sayıştay Kanununa dayalı olarak çıkarılan Sayıştay Denetim Yönetmeliğinde, kamu zararı saptanması için kasıt/ihmal unsuruna yer verilmeyerek çözüm oluşturmaya çalışılmıştır. Oysa 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kamu zararı kavramı için Yönetmeliğe değil 5018 sayılı Kanunun 71. maddesine referans vermiştir. Fiili durum, “kanunla konulan koşulun yönetmelikle kaldırılması/yok sayılması” gibi yine hukuksuz ve sürdürülemez bir yapıya işaret etmektedir.

6085 sayılı Kanunun 7. maddesi gerekçesinde de vurgulanan “geçmişte kusursuz sorumluluk vardı, şimdi kusurlu sorumluluk sistemi var” söylem ve algısı da tam olarak gerçeği yansıtmamaktadır. Kusursuz sorumluluk halleri hukukumuzda açıkça belirtilmiştir. 6098 sayılı Borçlar Kanunu 65. maddesinde “Hakkaniyet sorumluluğu”, 66. maddesinde “Adam çalıştırmanın sorumluluğu”, 67. maddesinde “Hayvan bulduranın sorumluluğu”, 69. maddesinde “Yapı malikinin sorumluluğu”, 70. maddesinde ise “Tehlike sorumluluğu” bu kapsamda düzenlenmiştir. Sayıştay’a karşı sorumlu konumda bulunan kamu görevlilerinin kusursuz sorumlu olduklarına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Kanunlarla düzenlenmemiş bir kusursuz sorumluluk halinin yorumla var edilmesi mümkün değildir. Muhtemelen bu hatalı değerlendirme Sayıştay yargısının sorumluların subjektif hallerini istisnai durumlar dışında soruşturmaması nedeniyle yapılmaktadır. Ayrıca kusur soruşturması Sayıştay yargısının görev ve yetki sınırlarının da dışındadır. Sayıştay yargısında hükme konu işlemi gerçekleştiren görevlinin kasıt, kusur veya ihmalinin olup olmadığı istisnai durumlar dışında

araştırılmaz. Bu, ilgili kurumlar tarafından yürütülen ayrı bir soruşturma ve kovuşturma sürecidir ve özel durumlar kanunlarda belirtilmiştir. Örneğin Mülga 1050 sayılı Kanunun 18. ve 20. maddeleri saymanların subjektif durumlarının soruşturulması gereken iki hususu sergilemektedir.

Yapılan denetimler sonunda memurun TCK bakımından suç teşkil eden bir fiiline ilişkin emareler tespit edilirse durum gerekli kovuşturma yapılmak üzere adli yargıya intikal ettirilir. Hesap yargısında, hesap ve işlemin mevzuata uygun olup olmadığı objektif unsurlar dikkate alınarak hükme bağlanır. Sorumlunun subjektif halinin dikkate alınıp alınmayacağı, görev-yetki-sorumluluk tanımlamasında kanunda özel düzenleme olup olmadığına bağlı olarak ayrıca değerlendirilecek bir husustur (Bayar, 2005: 78).

Kusurlu, kusursuz, objektif, subjektif sorumluluk kategorileri ve kavramları sayıştay yargısınca saptanan sorumluluk biçimini tanımlamamaktadır. Sayıştay yargısının bunları araştırmaya ihtiyacı yoktur, bu tür bir amacı da yoktur. Sayıştay yargısına ilişkin sorumluluk kanunlarla düzenlenen görev sorumluluğuna dayalıdır. Fazla/yersiz ödemeye neden olan kanuna aykırı işlem kanunlarla kimin sorumluluğuna verilmiş ise sorumlu odur. Bu bir hata olarak kabul edilir ve tahsil edilmekle düzeltilmiş, telafi edilmiş olur. Sayıştay yargısı ceza yargısı değildir. Şayet hatalı bir işlemin aynı zamanda bir suç konusu da oluşturduğuna ilişkin emareler mevcutsa Sayıştay Kanunu 78. maddesinde yer alan “suç teşkil eden fiiller” düzenlemesi uyarınca konu adli yargıya intikal ettirilir. Nitekim hem önceki hem de yürürlükteki Sayıştay Kanunlarında suç teşkil eden bir fiile rastlanıldığında konunun adli yargıya intikal süreci düzenlenmiştir.

Kamu zararı unsurları olarak Kanun’da sayılan kasıt, kusur, ihmalin TCK’da yer alan, tanımlanan bu kavramlarla aynı olmadığı, bu kavramların TCK ile ilgisinin bulunmadığı yolundaki bir değerlendirmenin de kanımızca geçerliliği bulunmamaktadır. Şayet kanun koyucu TCK’daki kavramların dışında anlamlar yüklemek isteseydi, 5018 sayılı Kanun’da ya da Sayıştay Kanunu’nda bu kavramların yeniden ve Kamu Mali Yönetimi uygulaması ya da Sayıştay yargılaması açısından tanımlanması gerekirdi. Hem Sayıştay tazmin kararlarını hukuk sistemimizde sadece Ceza Kanununda tanımlanan kasıt, kusur, ihmal şartını içeren kamu zararına bağlayıp, hem de 5018’deki “kasıt, kusur, ihmal” in Ceza Kanunundaki tanımlamayla ilgisi olmadığını iddia edebilmek mümkün değildir. Bu yöndeki yorum sahiplerinin şu sorulara da yanıt vermeleri beklenmelidir. Şayet 5018/71. maddede yer alan kasıt, kusur, ihmal kavramları için Ceza Kanunu tanımlarına gidilmemesi gerekiyor ise hangi kanuna gidilecektir? Sayıştay yargısının, kavramların hukuki tanımlamaları var iken sözlük anlamları ya da halk dilindeki karşılıklarını esas alan yargı kararı oluşturabilmesi mümkün müdür?

Kasıt, kusur veya ihmal kavramları 5018/71. maddede yer aldığı biçimde, sıralanışları açısından da sorunlu görünmektedir. Hukukumuzda kusur, kast ve taksir olarak iki kategoride ele alınmaktadır. Dolayısıyla sadece kusur ya da kasıt

veya ihmal kavramlarının kullanılması uygun iken üç kavram birlikte sayılmıştır. 5018 sayılı Kanunda, kamu zararının tanımında kamu görevlisinin kusurundan bahsedilmişken, artık kasıt ve ihmalden bahsedilmesi anlamlı değildir. Literatüre uygun olarak hem ceza hukukunda hem de borçlar hukukunda kasıt ve ihmal, kusurun dereceleri olarak ele alınmıştır (Parlak, 2018: 22). Bu olgu, basit bir kanun yazım hatası olarak değerlendirilmemelidir. 5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda da çok sayıda örneği görülen açık ve basit nitelikteki hatalı düzenlemeler, Kanunun hazırlık çalışmalarındaki altyapı yetersizliğini göstermektedir. 5018/71'nci maddede kamu zararının varlığını belirlemede esas alınacak hallerin sadece altı madde halinde sayılarak sınırlandırılması ve madde sonunda "bu gibi haller" gibi bir ekleme yapılarak, esneklik sağlanmayışı da uygun olmamıştır. Nitekim niteliği itibarıyla "kamu zararı" olmasına karşın 71'nci maddede sayılan hallerden olmadığı ileri sürülerek yargı yoluna gidilen, yargı yerlerince de haklı görülen örnekler mevcuttur.

Bu çerçevede önemli bir çelişki de yeni Sayıştay Kanununun "Suç teşkil eden fiiller" başlıklı 78. madde düzenlemesidir. Maddede aynen,

Denetim ve incelemeler sırasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığı takdirde, ilgili denetçi tarafından derhal deliller tespit edilerek durum Sayıştay Başkanlığına bildirilir. Sayıştay Başkanının görevlendireceği dairece onbeş gün içinde yapılacak inceleme sonucunda toplanan ilk delillerin kamu davası açılmasını gerektirecek nitelikte görülmesi halinde, gereği yerine getirilmek üzere dosya sorumluların bağlı olduğu kamu idaresine veya suçun niteliğine göre doğrudan soruşturma yapılmak üzere Cumhuriyet savcılığına gönderilmesi için Sayıştay Başsavcılığına verilir (6085/mad.78).

denilmektedir. Söz konusu madde eski Sayıştay Kanunundaki düzenlemenin aynısını getirmiştir. Ancak, bir yandan da tazmin kararlarını Ceza Kanununda suç olarak sayılan kasıt, kusur ve ihmal şartına bağlamıştır. Bu durumda, denetçi raporunda tazmin talep edilen her konu aynı zamanda 78. maddenin de konusu haline geleceğinden Cumhuriyet Savcılığına mı gönderilecektir? Adli yargı suç yok kararına varır ise tazmin kararı da verilemeyeceğine göre, mevzuata aykırı olarak fazla ödenen para ne olacaktır? Sayıştay en basit bir fazla ödemeye tazmin kararı verebilmek için yıllarca adli yargı kararını mı bekleyecektir? Sorumlu konumundaki kamu görevlileri kaçınılmaz olarak yapabilecekleri her hatalı işlem için adli yargıda sanık mı olacaktır? Bu çerçevede bir kamu mali yönetiminin sürdürülebilirliği var mıdır? Şüphesiz bu soruların tamamı, mümkün ve mantıklı bir döngüye işaret etmemektedir. 6085 sayılı Kanun hiç var olmamış, 832 sayılı Kanun yürürlükteymiş gibi sürdürülmeye çalışılan 13 yıllık sayıştay yargı uygulaması da bu soruların yanıtsız olduğunu göstermiştir. Sayıştay yargısının, 6085 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2010 yılından bu yana, zorunlu olarak, kanun hükümlerini değil, akli ve sağduyuyu öne çıkararak uygulamayı sürdürmeye çabasının ise orta ve uzun vadede hukuk devleti gerekleriyle bağdaşmadığı açıktır.

Reform kanunlarında sayıştay yargısı bakımından ele alınması gereken konulardan bir diğeri, nedensellik (illiyet) bağıdır. Sorumlunun mevzuata aykırı işlemi ile zarar arasında illiyet bağı varlığının aranması 5018/71. maddede, kamu zararının unsurlarından birisi olarak sayılmıştır. Adli yargı alanının konusu olan “haksız fiil” davaları için önemli bir unsur olan illiyet/nedensellik bağı sayıştay yargısında olayın doğasında vardır ve kanunla kurulmuştur. Sorumlular kanun kendilerini sorumlu olarak gösterdiği için sorumludur ve sorumluluklarının sınırlarını da yapmakla yükümlü tutuldukları görevleri belirler. Bu bir görev sorumluluğudur. Sorumlu tutulan görevlinin yasal görevleri, doğal olarak illiyet bağına da ortaya koymuş olur. Ayrıca bir illiyet bağı kurmaya çalışmak zorlama bir çabadır ve sorumlunun kanunda yazılı görevlerini/sorumluluklarını tekrarlamaktan başka da sonuç doğurmamaktadır. Adliye mahkemeleri ise tazmine mahkûm edecekleri kişilerin kusurlu davranışı ile zarar arasındaki illiyeti tahkikat yoluyla belirlemek durumundadır. 5018 ve 6085 sayılı kanunlar öncesindeki bu türden bir zorunluluğa vurgu olmayışı da illiyet bağının aranmayışından, gereksizliğinden değil, sorumluların ve sorumluluklarının Kanunlarda açıkça belirli olduğu ve sorumlulukların da söz konusu Kanun hükümlerinden kaynaklandığı gerçeği karşısında ayrıca bir illiyet bağı açıklamasının gereksizliğinden kaynaklanmaktadır.

Yürürlükteki mevzuat çerçevesinde “illiyet bağının kurulması” zorunluluğuna karşın denetçi sorgularında ve yargılama daireleri ilamlarında bu anlamda bir değişiklik yoktur. Geçmişteki uygulamanın aynen devam ettirilmesi ise yeni getirilen Kanun hükümlerinin Sayıştayca uygulanmak istenmemesinden/bilinmemesinden/görülmemesinden değil, kanunlarla belirlenen sorumluluk çerçevelerinin illiyet bağını kendiliğinden ortaya koymasından kaynaklanmaktadır. Kanımızca, gereksiz görünen ve uygulamada karşılığını da bulamayan illiyet bağı unsuru, Kanun koyucunun Borçlar Kanunu 50. maddesinde yer alan “Zarar gören, zararını ve zarar verenin kusurunu ispat yükü altındadır” hükmünün yer aldığı “haksız fiil sorumluluğu” düzenlemeleri ile Sayıştay yargısının muhatapları olan sorumlulara ilişkin düzenlemeler arasında gereksiz ve zorlama bir paralellik kurma çabasından kaynaklanmıştır. Şüphesiz Sayıştay tazmin kararlarının genel hukuk içindeki karşılığı haksız fiil ve sebepsiz zenginleşme düzenlemeleridir. Ancak, kamu kuruluşlarının bütçe süreçlerinde görevli ve yetkili olan, kanunlarla sorumlulukları tayin edilmiş kamu görevlilerinin hesap ve işlemlerini konu alan Sayıştay yargısının bu özelliklerden kaynaklı farklı işleyişi yeterince dikkate alınmadan/algılanmadan yapılan bu tarz uyumlaştırma düzenlemelerinin pratiği olmamakta ve uygulanmayan/uygulanamayan kanun hükümleri doğurmaktadır.

Sonuç

Sayıştay yargısı ve sorumluluk hukukuna ilişkin işleyişte hakkaniyetle, adalet duygusuyla ve temel hukuk prensipleriyle bağdaşmayan hususlar süregelmektedir. Bu problemleri gidermek üzere yasal düzenlemeler temelinde atılan adımlar ise konuyu sağlıklı bir zemine oturtmak bir yana yeni ve farklı

sorunlara neden olmuştur. 5018 ve 6085 sayılı Kanunlarla getirilen ve ‘kasıt, kusur, ihmal, illiyet bağı’ unsurlarıyla donatılan kamu zararı tanımlaması önemli uygulanabilirlik problemleri yaratmış; Sayıştay yargısı, ‘ilgili kanun hükümlerini görmezden gelerek uygulamayı sürdürmek gibi’ sürdürülebilirliği bulunmayan yöntemleri benimsemek zorunda kalmıştır.

Öncelikle, kamu zararı, Sayıştay yargısı için doğru bir kavram değildir. Kamu zararı kavramı bütüncül bir kavramdır ve tüm kamu kuruluşlarını kapsamaktadır. Bu kavram, en azından 5018 sayılı Kanun kapsamındaki tüm kamu kurumlarının zarar yönüyle bir potada ele alınmasını gerektirmektedir. Oysa kamu kurumlarının ayrı ayrı bütçeleri vardır ve bu kamu kurumlarının kendi aralarında da mali ilişkileri mevcuttur. Zararın varlığı ya da yokluğuna kamu penceresinden baktığımızda kamu kurumlarının aralarındaki mali ilişkiler sonucu birbirlerine yaptıkları fazla/eksik ödemelerin kamu zararı kapsamına dahil olmaması gerekmektedir ki bu anlayış kamu sektörünü tek bir devlet bütçesi olarak algılayan ve kurumsal bütçeleri anlamsız kılan, bütçe prensiplerine temelden aykırı bir bakış açısıyla uyumludur. Kanun koyucunun bu tür bir sonucu amaçladığını düşünmek de mümkün görünmemektedir. Uygulamada Sayıştay yargısı fazla/yersiz ödemeleri yine bütçe ölçeğinde ele alarak hüküm oluşturmaya devam etmekte ise de potansiyel problemlerin önüne geçilmesi için kamu zararı kavramının bu sakıncaları giderecek şekilde, örneğin, bütçe zararı gibi bir kavramla değiştirilmesinin uygun olacağı söylenebilir.

Adli yargı görev alanına ilişkin olan ve sorumluların sübjektif hallerine dayalı bir yargılamayı gerektiren, mali yargı için (mevzuatta belirlenen belirli özel haller dışında) işlevselliği de bulunmayan ‘kusurun varlığı’ koşulu; mevzuatta sorumlu olarak tanımlanan kamu görevlilerinin görev/sorumluluk belirlemelerine dayalı olarak hâlihazırda var olan ve ayrıca araştırılması söz konusu olmayan ‘illiyet bağı’ koşulu; 5018/71’nci maddede kamu zararının varlığını belirlemede esas alınacak hallerin sadece altı madde halinde sayılarak sınırlandırılması gibi 5018 ve 6085 sayılı Kanunlarla getirilen düzenlemeler Sayıştay yargısının işleyişine olumlu bir katkı sağlamamış, aksine uygulanamayan kanun hükümleri nedeniyle yargısal işleyişin hukukiliğinin ve meşruiyetinin sorgulanmasına zemin oluşturmuştur.

Görevleri gereği binlerce bütçe uygulamaları sırasında yetkili ve sorumlu olarak imza atan, onay veren sorumluların çok doğal olarak yapabilecekleri (görev ihmali, görevi kötüye kullanma gibi suç teşkil eden fiiller dışındaki) hatalar/yanılmalar sonucu, kendi malvarlıklarına da girmeyen paraları ödemek yükümlüğü ile karşılaşmaları şüphesiz hukukun genel kuralları ve adalet duygusu açısından kabul edilebilir olmadığı gibi çoğu zaman kamu görevlisinin kendi mali olanakları çerçevesinde maddeten de mümkün de olamamaktadır. Her ne kadar kendileri hakkında Sayıştayca tazmin hükmü verilen sorumluların bu işlemler nedeniyle sebepsiz zenginleşen kişilere/ahizlere karşı genel hükümler çerçevesinde adli yargıda rücu davası açarak tazmin yükümlülüklerini yansıtmaları bulunmakla birlikte bu işleyişin gerçekleşmediği bazı durumlarda

(ahizin iflası, adli yargının Sayıştay ilamının aksi yönde karar vermesi vb.) yükümlülük sorumluların kendi üzerlerinde kalabilmekte, ayrıca, bu bağlamda adli yargı, yargılama kapsamını rücu işlemiyle sınırlandırmayıp konunun esasına da girebildiğinden dolayı Anayasa'nın 160'ncı maddesine de aykırı olarak Sayıştayca kesin hükme bağlanmış konular için farklı/aksi yönde yargı kararı oluşabilmektedir. Sayıştay ilamlarının diğer yargı yerleriyle uyumsuzluğunu çözüme bağlamak Uyuşmazlık Mahkemesinin görev/yetki alanına da girmediğinden, konu, Sayıştay kesin hükümlerinin uygulanamaması ve aynı konuda zıt mahkeme kararlarının var olması gibi Anayasa ile, hukuk devleti prensipleriyle bağdaşmayan bir görünümle sonuçlanabilmektedir. Ayrıca yargılama sonucunda, kendisine fazla/yersiz ödeme yapıldığına hükmedilen "ahiz" adı verilen kişi ve kurumların, yargılamanın en temel unsurlarından olan savunma hakkına sahip olmaksızın söz konusu yargı kararlarının dolaylı muhatabı durumunda kalmalarının da Sayıştay yargısının önemli bir problemi olduğunu vurgulamak gerekmektedir.

KMYKK ile kamu parasının harcama süreçlerinde görevlendirilip/yetkilendirilip, 'sorumlu' olarak adlandırılan ve Sayıştay yargısının doğrudan muhatabı olan kamu görevlilerinin maddi hata, yorum hatası, yanılma kapsamındaki (suç teşkil eden fiiller dışındaki) beşeri hataları sonucu gerçekleşen fazla/yersiz ödeme/eksik tahsilat vb. nedeniyle Sayıştay yargısınca 'tazmin' değil, 'hatanın düzeltilmesi/sorumluluklarının kaldırılmaması' niteliğinde bir hüküm verilerek kamu malvarlığından hukuksuz eksildiği kararlaştırılan meblağın ilgisinden/ahizinden tahsil edilip hatanın düzeltilmesini/telafi edilmesini sağlayacak bir düzenlemenin problemlerin çözümüne önemli katkı sağlayacağı düşüncesindeyiz. Sayıştay dairelerinin hukuka aykırılık kararı/ödetirme kararlarının/ilamlarının ödeme yapılan kişilere/ahizlere tebliğ edilmesi suretiyle Sayıştay Kanununda belirtilen kanun yollarından yararlanma hakkı verilmesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi görev kapsamına Sayıştay yargısının da dahil edilmesi, bu kişilerin savunma/itiraz haklarını yine Sayıştay yargılama sistemi kapsamında kullanabilmelerine olanak sağlanacak ve yargı organları arasında aynı görev/yetki çatışmasının önüne geçilmiş olacaktır.

Kaynakça

- Aydemir, S. R. (2005). *Görevi İhmal*, <https://www.mevzuatdergisi.com/2005/04a/01.htm> (16.04.2023).
- Bayar, D. (2005). "Sayıştayın Anatomisi". *Maliye Dergisi*, (148), 63-82.
- Bayar, D. (2008). "Mali Sorumluluk". *Maliye Dergisi*, (154), 12-29.
- Bayar, D. (2010). "Hesap Yargısı, Hesap, Sorumluluk". *Dış Denetim Dergisi*, 1(1), 47-58.
- Bayar, D. (2011). "Kamu Zararı ve Hesap Yargısı". *Dış Denetim Dergisi*, 2(3), 39-48.

Devlet Memurları Kanunu. Resmi Gazete Tarihi: 23.07.1965, Resmi Gazete Sayısı: 12056.

EUROSAI, <https://www.eurosai.org/en/databases/products/Paper-of-Turkey-Contributions-of-the-Turkish-Court-of-Accounts-to-the-restructuring-of-Public-Financial-Management-00002/> (19.05.2023).

Feyzioğlu, B. (1997). “Sayıştay ve Saydamlık”. *Sayıştay Dergisi*, (25), 7-9.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Resmi Gazete Tarihi: 24.12.2003, Resmi Gazete Sayısı: 25326.

Muhasebe-i Umumiye Kanunu. Resmi Gazete Tarihi: 09.06.1927, Resmi Gazete Sayısı: 606.

Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Resmi Gazete Tarihi: 21.01.2006, Resmi Gazete Sayısı: 26056.

Parlak, N. (2018). “Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler”. *Sayıştay Dergisi*, (108), 7-38.

Sayıştay Kanunu. Resmi Gazete Tarihi: 19.12.2010, Resmi Gazete Sayısı: 27790.

Sayıştay Kanunu. Resmi Gazete Tarihi: 27.2.1967, Resmi Gazete Sayısı: 12538.

Sayıştay Denetçi ve Raportörlerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Tarihi: 17.12.2012, Resmi Gazete Sayısı: 28145.

Timurturk, K. (2011). “Kamu Mali Yönetim Sistemimizde Kamu Zararı, Uygulamadan Doğan Sorunlar ve Sayıştay Denetimi Çerçevesinde Bir Değerlendirme”. *Mali Kılavuz*, 13(54), 63-71.

Türk Ceza Kanunu. Resmi Gazete Tarihi: 12.10.2004, Resmi Gazete Sayısı: 25611.

Türk Borçlar Kanunu. Resmi Gazete Tarihi: 04.02.2011, Resmi Gazete Sayısı: 27836.

Yıldız, M. T. (2005). *Görevi Kötiye Kullanma Suçu*, http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_193.htm (04.05.2023).

Milli Mücadele Dönemi'nde İktidar Dikotomisinin Bir Aracı Olarak Sivil Bürokrasi

Hasan YAYLI*
Meryem YILMAZ TOK**

Öz: Bu çalışmanın amacı, Milli Mücadele Dönemi'ndeki iktidar mücadelesini ve bu mücadele sürecinde sivil bürokrasinin rolünü/durumunu incelemektir. Milli Mücadele Dönemi ile ilgili mevcut eserler genellikle askeri ve siyasal yönle odaklanırken, bu dönemin sivil bürokrasisi yeterince ele alınmamıştır. Ancak bürokrasinin konumu Cumhuriyet'in kuruluş sürecine ve sonraki döneme önemli ölçüde etki etmiştir. Bu dönemin bürokrasisi incelenirken İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele Hareketi arasındaki çatışma çıkış noktası olmuştur. Çalışmada, sivil bürokrasinin Milli Mücadele Dönemi'nde iktidar mücadelesinde önemli bir rol oynadığı varsayılmıştır. Ayrıca, bu dönemdeki siyasi olayların sivil bürokrasiyi şekillendirdiği kabul edilmiştir. Çalışma tarihsel olarak Mondros Mütarekesi ile Osmanlı Devleti'nin resmen ortadan kalktığı saltanatın kaldırılması hadisesine kadar olan dönemi kapsamaktadır. Çalışmada, Milli Mücadele Dönemi'nde iktidar mücadelesi ve sivil bürokrasinin durumunu incelemek amacıyla tarihsel araştırma ve betimsel araştırma yöntemleri birlikte kullanılmıştır. Bu yöntemler, dönemin özelliklerini ve bu iki olgu arasındaki ilişkiyi ortaya koymayı hedeflemiştir.

Anahtar Kelimeler: milli mücadele, İstanbul hükümetleri, temsil heyeti, TBMM hükümeti, sivil bürokrasi

* Prof.Dr., Kırıkkale Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
hyayli@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-9567-6382

** Arş.Gör., Kırıkkale Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
meryemyilmaz@kku.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3362-7742

Makale Geliş Tarihi: 18.12.2023

Makale Kabul Tarihi: 22.07.2024

Civil Bureaucracy as an Instrument of Power Dichotomy in the National Struggle Period

Abstract: *The aim of this study is to examine the power struggle during National Struggle Period and the role/status of the civil bureaucracy in this struggle. While the existing works on National Struggle Period generally focus on military and political aspects, the civil bureaucracy of this period has not been adequately addressed. However, the position of the bureaucracy had a significant impact on the establishment of the Republic and the following period. While analyzing the bureaucracy of this period, the conflict between the Istanbul Governments and the National Struggle Movement will be the starting point. The study assumes that the civil bureaucracy played an important role in the struggle for power during the National Struggle Period. It is also assumed that the political events of this period shaped the civil bureaucracy. Historically, the study covers the period from the Armistice of Mondros until the abolition of the sultanate, when the Ottoman Empire officially ceased to exist. In the study, historical research and descriptive research methods were used together in order to examine the struggle for power and the situation of the civil bureaucracy during National Struggle Period. These methods aimed to reveal the characteristics of the period and the relationship between these two phenomena.*

Keywords: *national struggle, Istanbul governments, representative committee, government of the grand national assembly of Türkiye, civil bureaucracy*

Giriş

Osmanlı Devleti'nin Birinci Dünya Savaşı'ndan yenik çıkması neticesinde imzalanan Mondros Mütarekesi'nden sonraki süreçte, toplumda ülke bütünlüğünü yeniden tesis etme düşüncesi yeşermiş ve topyekûn bir direniş hareketi başlamıştı. Milli Mücadele Dönemi¹ olarak adlandırılan bu zaman dilimi, yakın tarihimizde askeri, siyasi ve idari açıdan birçok önemli gelişmenin yaşandığı bir dönemdir. Sabahattin Selek (2000: 49)'in "*Sınırları belli olmayan bir ülke. İki ayrı hükümet. Çok cepheleli harp, iç harp, ihtilal. Bir yanda bir devletin hızla çöküşü, beri yanda yeni bir devletin doğuşu... Kısacası iç içe girmiş, birbirinden ayrılması güç, bir uzun olaylar zinciri.*" şeklindeki ifadeleri Milli Mücadele Dönemi'nde ülkenin durumunu son derece dikkat çekici bir şekilde gözler önüne sermektedir. Bu sözler, dönemin idari ve siyasi dinamiklerini anlamak açısından önemlidir.

Milli Mücadele Dönemi, modern Türkiye'nin temellerinin atıldığı, özellikle bürokrasi ve siyaset ilişkilerinin önemli değişimlere uğradığı bir süreçtir. Bu

¹ Literatürde çoğunlukla Milli Mücadele Dönemi'nin başlangıcı olarak kabul edilen tarih Mustafa Kemal Paşa'nın Samsun'a çıktığı 19 Mayıs 1919'dur. Ancak bu çalışmada başlangıç tarihi olarak Mondros Mütarekesi alınacaktır. Zira milli direniş hareketi sadece askeri alanda değil, aynı zamanda örgütlenme, yayın, propaganda, planlama, toplantılar, görüşmeler, yazışmalar gibi birçok alanda birden ortaya çıkmıştır (Sarıhan, 2000:15).

dönemde İstanbul ve Ankara arasındaki bürokratik çatışmalar, yeni bir devlet yapısının kurulmasının sancılarını yansıtır. Milli Mücadele Dönemi'nin öne çıkan aktörü askeri bürokrasi olmakla birlikte Mustafa Kemal Paşa'nın her fırsatta vurguladığı milli egemenliğe dayalı yeni bir devlet kurulması fikrinin hayata geçirilmesi sürecinde idare aygıtına yüklenen sorumluluk, bu dönemin görünmeyen bir aktörü olarak sivil bürokrasiyi ön plana çıkarmaktadır. Milli Mücadelenin sürdürülebilmesi için askeri bürokrasinin ihtiyaç duyduğu lojistik desteğin sevk ve idaresi sürecinde sivil bürokrasi etkin bir rol oynamıştır. Dolayısıyla cephede alınan olumlu sonuçlarda sivil bürokrasinin payı göz ardı edilemez.

Atatürk ve arkadaşlarından oluşan küçük bir grubun büyüyerek gelişmesiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarındaki siyasal kadro oluşmuştu (Heper, 1974: 100). Halil İnalıcık'a göre Türkiye, modern dünyada bağımsız bir devlet olarak var olmuşsa, bu bürokrat kesim içinden çıkan karizmatik liderlerin sayesinde olmuştu (İnalıcık, 2004: 63). Dolayısıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni, devleti kurtarmayı kendine amaç edinmiş Osmanlı Devleti'nin son dönem bürokrat kesiminin çabalarından bağımsız olarak ele almak mümkün değildir (Cangızbay, 1998: 3561).

İlk olarak, belirlenen zaman aralığındaki siyasal gelişmeler büyük ölçüde İstanbul Hükümetleri üzerinden ele alınacaktır. Bu dönemde verilen mücadelenin bir tarafı İtilaf Devletleri ve onların desteklediği isyanlar çıkararak azınlıklarken diğer tarafı ise İstanbul Hükümetleriydi. Dolayısıyla bu dönemdeki iktidar mücadelesine geniş bir perspektiften bakmak gerekmektedir. Mondros Mütarekesi'nin imzalanmasından saltanatın kaldırılmasına kadar geçen sürede on bir hükümet kurulmuştur. Hükümet kurma görevi verilen sadrazamların Milli Mücadele Hareketi'ne karşı aldıkları tavırlar, bu sürecin gidişatını önemli ölçüde etkilemiştir. Ancak İstanbul Hükümetleri ile olan mücadele askeri nitelikte olmamıştır. Mustafa Kemal Paşa, 9. Ordu Müfettişi olarak Samsun'a çıkmasının ardından kurduğu ilişkilerle ordu kumandanlarının desteğini büyük ölçüde sağlamıştır. Bu nedenle, İstanbul Hükümetlerinin Anadolu'da egemenliklerini pekiştirip, karşılarına başka bir iktidar odağının çıkmasını engellemek için bürokrasiyi kullanmaktan başka çareleri kalmamıştır. Mustafa Kemal Paşa başkanlığındaki Temsil Heyeti de isteklerini kabul ettirmek ve planlarını hayata geçirmek amacıyla bürokrasiyi kullanma yoluna gitmiştir.

Daha sonra İstanbul Hükümetleri ile Temsil Heyeti/TBMM Hükümeti arasındaki iktidar mücadelesinde bürokrasinin rolü ve durumu ele alınacaktır. Bürokrasi üzerinden verilen savaşımın en önemli aracı tasfiyelerdi. İstanbul Hükümetlerinin ilk zamanlarda tasfiyeleri İttihat ve Terakkili memurlara karşı olurken, Milli Mücadele Hareketi'nin güçlenmeye başlamasıyla birlikte, özellikle Damat Ferit Paşa'nın sadaret dönemlerinde, hedefleri Milli Mücadele Hareketi'ni destekleyen

memurlar olmuştur. Bu gelişmeler doğrultusunda bürokrasinin karşısında İstanbul Hükümeti'ne bağlılıklarını devam ettirmek ya da Milli Mücadele Hareketi'ni desteklemek şeklinde iki seçenek vardı. Vali, mutasarrıf ve kaymakam gibi bazı üst düzey yöneticilerin tutumları, milli mücadelenin seyrini önemli ölçüde değiştirmişti. Mustafa Kemal Paşa bu nedenle, Anadolu'daki kumandanların desteğiyle askeri gücü arkasına aldıktan sonra sivil yöneticilerle iletişime geçerek onların desteğini de almaya çalışmıştı.

Milli Mücadele Döneminde İktidar Mücadelesi ve Siyasal Dönüşüm

Mondros Mütarekesi'nden BMM'nin² Açılmasına Giden Süreç

1918 yılı ülke içinde ve dışında yaşanan önemli gelişmeler nedeniyle Osmanlı Devleti için kritik bir yıl olmuştur. İttihat ve Terakki'nin iktidarda olduğu dönemde padişah olan Sultan Mehmed Reşad 3 Temmuz 1918 günü hayatını kaybetmiş, yerine Sultan Vahdettin geçmiştir. Yeni padişahın tahta geçtiği sıralarda da Birinci Dünya Savaşı Osmanlı Devleti'nin aleyhine dönmüştü (Tansel, 1973a: 9-15). Müttefiklerin birer birer yenik duruma düşüp savaştan çekilmesiyle birlikte Osmanlı Devleti, 29 Ekim 1918 günü dâhil olduğu bu savaşa mütareke istemek durumunda kalmıştı (Dışişleri Bakanlığı, 1973: 1).

Talat Paşa kabinesinin istifa etmesi üzerine Sultan Vahdettin tarafından kendisine yeni kabineyi kurma görevi verilen Tefrik Paşa, Talat Paşa'nın ısrarlarına rağmen kabineye İttihat ve Terakki üyelerini almak istemeyince kabineyi kurma görevi de zora girmişti (Akşin, 2004: 17). Bu belirsizlik içerisinde Sultan Vahdettin ateşkes yapması amacıyla Ahmet İzzet Paşa'yı sadrazam olarak görevlendirmişti (Lewis, 2017: 323). 30 Ekim 1918' de Ahmet İzzet Paşa kabinesi tarafından görevlendirilen Bahriye Nazırı Hüseyin Rauf Bey, 8. Ordu Kurmay Başkanlığından Yarbay Sadullah Bey ve Hariciye Nazırlığından Reşad Hikmet Beyden oluşan heyet ile İtilaf Devletleri baş delegesi Amiral Carlthorpe'un heyeti arasında Limni Adası'nın Mondros Limanı'nda imzalanan mütareke ile Osmanlı Devleti için Birinci Dünya Savaşı fiilen sona ermişti (Zürcher, 2005: 218). Mütareke görüşmelerine giderken bu delegelere Ahmet İzzet Paşa kabinesi tarafından bazı talimatlar verilmişti. Buna göre Boğazlar tüccar ve savaş gemilerine açık olacaktı, ancak savaş gemileri Marmara Denizi'nde iki günden fazla kalamayacaktı. Asayiş sağlayacak olanlar hariç diğer kuvvetlerin terhisi kabul edilebilecekti. Osmanlı Devleti'nin idaresine

² Meclisin adının TBMM olarak kullanımı ilk kez 8 Şubat 1921 günü Bakanlar Kurulu Kararnamesinde olmuştur. Daha sonra birçok kanunda da kullanılmış ve süreklilik kazanmıştır (Turan, 1992: 135). Buna uygun olarak bu çalışmada 8 Şubat 1921 öncesi dönemlerde BMM olarak kullanılmıştır.

karışılmayacak ve topraklarında herhangi bir yere asker çıkarılmayacaktı. İtilaf Devletleri'nden mali yardım talebinde bulunulacaktı. Ayrıca Padişah bu talimatlara, halifeliğin ve saltanatın korunması hususlarının da eklenmesini istemekteydi (Tansel, 1973a: 29-30). Mütareke görüşmeleri önceden Osmanlı heyeti ile paylaşılmamış olan bir metnin okunmasıyla başlamıştı. Osmanlı Devleti açısından oldukça ağır hükümler içeren bu metin yalnızca küçük değişikliklerin yapılmasıyla kabul edilmişti (Genelkurmay Başkanlığı, 1999: 35; Zürcher, 2005: 219). Buna göre Boğazlar işgal ediliyor; liman, demiryolları, telgraf ve telsiz hatları İtilaf Devletleri'nin kontrolüne geçiyor; Osmanlı askeri birlikleri tasfiye ediliyordu (Belen, 1973: 11-13).

Osmanlı kenti seçkinleri üzerinde kültürel etkisi oldukça fazla olan İngiliz ve Fransızlara karşı yapılan savaşın sona ermesi, bu kesim tarafından olumlu karşılanmıştı (Zürcher, 2005: 222). Padişah ise mütarekenin şartlarını ağır bulsa da, diğer İttifak Devleti hükümdarları gibi tahtını kaybetmediği için mütarekeden memnundu. Meclis-i Mebusan'da endişeyle karşılanan mütareke şartları, Ahmet İzzet Paşa'nın başka seçenek olmaması yönündeki açıklamaları neticesinde oy birliği ile kabul edilmişti. Uzun süren savaşlar nedeniyle bitkin düşen halk arasında da mütareke olumlu karşılanmıştı (Belen, 1973: 15-16). Subaylar ise özellikle mütarekenin farklı yorumlara açık olan hükümlerinden endişe duyuyorlardı (Zürcher, 2005: 222). Yıldırım Ordular Grubu komutasında yer alan Mustafa Kemal Paşa, mütareke şartlarını öğrendikten sonra hükümete telgraf yollayarak hem açık olmayan, gelecek için tehlikeli bulunduğu maddeler hakkında cevap istiyor hem de onları uyarmaya çalışıyordu. Buna rağmen İtilaf Devletleri'nin mütareke hükümlerini aşan istekleri İstanbul Hükümeti tarafından kabul edilirken, ülke de yavaş yavaş işgal ediliyordu. Son olarak İskenderun'un da benzer bahanelerle işgale başlanması üzerine Mustafa Kemal Paşa, İtilaf Devletleri'nin isteklerini ve verilen emirleri yerine getirmeyeceğini hükümete bildirmiş, yerine yeni bir komutan atanmasını istemişti. Bunun üzerine Ahmet İzzet Paşa 7 Kasım 1918'de Yıldırım Ordular Grubu'nu lağvetmişti (Genelkurmay Başkanlığı, 1999: 63-67).

Ülke bir yandan işgal edilirken diğer yandan da içeride anlaşmazlıklar baş göstermeye başlamıştı. 14 Ekim 1918 günü göreve gelen Ahmet İzzet Paşa istifa etmiş, yerine Ahmet Tevfik Paşa gelmişti. Bu istifanın başlıca iki nedeni vardı: Birincisi Padişahın özellikle hükümet içindeki İttihat ve Terakkili nazırlardan dolayı değişiklik istemesiydi. Zira Padişah, devletin ve hanedanın geleceğinin belirleyicisi olarak görülen İtilaf Devletleri'ni, İttihat ve Terakki'den arınmış bir hükümet ile karşılamak istiyordu. İkincisi ise Birinci Dünya Savaşı'na Osmanlı Devleti'nin katılması kararını veren İttihat ve Terakki önderlerinin yurtdışına kaçmasının sorumlusu olarak Ahmet İzzet Paşa hükümetinin gösterilmesiydi (Akşin, 2004: 64-66). Ahmet İzzet Paşa'nın istifa ettiği bu tarih aynı zamanda

Mustafa Kemal Paşa'nın, halen asker olsa da, fiilen siyasete girdiği tarihtir (Aydemir, 1999: 312).

18 Ocak 1919'da Paris'te, Birinci Dünya Savaşı'nı hukuken sona erdirecek barış antlaşmalarını yapmak üzere bir konferans düzenlenmişti. Aslında, İtilaf Devletleri, Osmanlı Devleti'nin savaşa girmesiyle birlikte ülke topraklarını kendi aralarında imzaladıkları bazı antlaşmalarla paylaşmışlardı. Ancak, 1917 yılında Çarlık Rusyası'nın yıkılması ve Amerika Birleşik Devletleri'nin sürece dâhil olarak Avrupa barışı üzerinde söz sahibi olması, bu antlaşmaların hükümsüz kalmasına neden olmuştu. Zira ABD Başkanı Woodrow Wilson'un 8 Ocak 1918'de açıkladığı savaş sonrasında yapılacak barış antlaşmalarının temel prensiplerinin ilk maddesi, gizli olarak yapılmış antlaşmaları geçersiz saymaktaydı (Dışişleri Bakanlığı, 1973: 2). Paris Konferansı'nda, başta İstanbul ve Boğazlar olmak üzere Osmanlı topraklarının geleceği hususunda müttefikler arasındaki tartışmalar ve Anadolu'da başlayan direniş hareketleri, Osmanlı Devleti ile yapılacak barış antlaşmasının ileri bir tarihe ertelenmesine neden olmuştu (Belen, 1973: 20).

İtilaf Devletleri bir yandan orduyu lağvedip, bütün kaynaklarına el koyarken diğer yandan da ülkenin stratejik noktalarını işgale başlamıştı (Genelkurmay Başkanlığı Harp Tarih Dairesi, 1952: 3). Sadece mahalli güvenliği sağlayacak küçük birlikler bırakılmıştı. İtilaf Devletleri ülkenin önemli noktalarını işgal ederken azınlıklar da dört bir yanda örgütlenerek asayiş sorunlarına neden oluyorlardı. 13 Kasım 1918'de İtilaf Devletleri donanmaları İstanbul'a gelmiş, karaya asker çıkararak Boğazları işgal etmişti (Dışişleri Bakanlığı, 1973: 26). Bunun yanında Adana Fransızlar; Urfa, Maraş ve Antep İngilizler; Antalya ve Konya İtalyanlar tarafından işgal edilmişti. 15 Mayıs 1919'a gelindiğinde ise Yunan ordusu İzmir'e çıkarma yapmıştı (Atatürk, 2017: 5). Bu süreçte, Padişah, kurtuluşun ancak İtilaf Devletleri'ni hoş görmekle mümkün olacağını savunuyordu. Bu amaçla, Osmanlı Devleti'nin savaşa girmesine sebep olan grubun cezalandırılması, Ahmet Tevfik Paşa Hükümeti ile başlayıp, Damat Ferit Paşa Hükümeti ile hız kazanmıştı (Genelkurmay Başkanlığı, 1999: 281). Ahmet İzzet Paşa, Ahmet Tevfik Paşa Hükümeti'nin İtilaf Devletleri'ne karşı bu derece teslimiyet göstermesinin sebebinin, mutlakiyet idaresinin yeniden kurulmak istenmesine bağlamıştır (Ahmet İzzet Paşa, 2017: 51).

Mustafa Kemal Paşa'ya göre bu süreçte üç türlü kurtuluş fikri ortaya çıkmıştı: İngiliz himayesini istemek, ABD mandası istemek ve bölgesel kurtuluş çarelerine başvurmak. İlk iki fikir, Osmanlı Devleti topraklarının bir bütün olarak korunması gerektiğini düşünenler tarafından savunulurken; üçüncü fikir, Osmanlı Devleti'nin tamamen ortadan kalkacağını düşünerek kendilerini kurtarmaya çalışanlar tarafından savunuluyordu. Ancak Mustafa Kemal Paşa, bu

üç fikirden hiçbirini kabul etmemişti. Çünkü o dönemde Osmanlı Devleti'nin temelleri çökmüş, toprakları parçalanmış ve ortada sadece küçük bir ata yurdu kalmıştı. Son düşünce, geriye kalan bu küçük toprakların da paylaşılması anlamına geliyordu. Ona göre bu durum karşısında verilebilecek tek bir karar vardı: Milli hâkimiyete dayanan, kayıtsız şartsız, bağımsız yeni bir Türk Devleti kurmak. Bu amaç için bütün milletçe savaşmak gerekiyordu. Ancak bu amaç, uygulamayı aşamalara ayırarak, milletin duygu ve düşüncesini bu sürece hazırlayarak hayata geçirilebilirdi. Mustafa Kemal Paşa, ilk aşama olarak bütün orduyla irtibata geçmek gerektiğini düşünüyordu (Atatürk, 2017:13-17). Damat Ferit Paşa tarafından 9. Ordu Müfettişliğine atanması ve müfettişliğin yetkilerinin kapsamı Mustafa Kemal Paşa'nın bu amacına ulaşmasında ona büyük kolaylık sağlamıştı (Dışişleri Bakanlığı, 1973: 28). Esasen Mustafa Kemal Paşa asayişini sağlamak, cephaneyi toplamak, halka silah dağıtımını ve milli direniş hareketlerini önlemek amacıyla görevlendirilmişti. Bu amaçlarla Mustafa Kemal Paşa Trabzon, Erzurum, Sivas, Van vilayetleri ile Erzincan ve Canik livaları sınırları içerisinde emirler verebilecekken buralara komşu olan Diyarbakir, Bitlis, Ma'mûretü'l-Azîz (Harput), Ankara, Kastamonu vilayetleri ile kolordu kumandanlıklarına resen müracaatları da dikkate alınacaktı (Genelkurmay Başkanlığı Harp Tarih Dairesi, 1952: Vesika No:3). Mustafa Kemal Paşa'nın silahlı kuvvetlerde itibarının yüksek olması ve Enver Paşa'nın savaş yıllarındaki politikalarına muhalif olan tarafta yer alması onun bu göreve seçilmesinde büyük rol oynamıştı. Bu özelliklerinden dolayı Mustafa Kemal Paşa İttihatçı, karşıtı çevreler ve İtilaf Devletleri için en kabul edilebilir kişiydi (Zürcher, 1987: 210).

Mustafa Kemal Paşa 9. Ordu Müfettişi olarak Samsun'a vardığı 19 Mayıs 1919 gününden Erzurum'a geçeceği 28 Haziran 1919 gününe kadar bir yandan savunma konusunda fikir birliğine varabilmek için komuta kademeleriyle iletişime geçmeye çalışırken diğer yandan da halkın moralini yükseltmeye ve güvenini sağlamaya çalışıyordu (Genelkurmay Başkanlığı, 1994: 90). 19 Mayıs 1919, Osmanlı Devleti için tarihi bir dönemin başlangıcı olmuştu. Bundan sonra devlet iki elden yönetilmeye başlanmıştı. Bir tarafta İtilaf Devletleri'nin eylemleri karşısında halkı sükûnete davet eden İstanbul Hükümeti diğer tarafta bu eylemler karşısında halkı harekete geçirmeye çalışan Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşları vardı (Tansel, 1973a: 243). Mustafa Kemal Paşa vali ve komutanlara gönderdiği genelgelerde milli gösterilerin daha canlı olmasını, daha büyük mitinglerin yapılmasını ve İstanbul Hükümeti'ne telgraflar çekilmesini istiyordu. Bütün bu girişimler İtilaf Devletleri ve İstanbul Hükümeti'ni rahatsız etmişti. Nitekim 8 Haziran 1919 günü Mustafa Kemal Paşa İstanbul'a çağrılmıştı (Belen, 1973: 68-69). Ancak Mustafa Kemal Paşa bu çağırılma emrine uymamış, milli teşkilat kurma düşüncesine yönelik faaliyetlerine devam etmişti (Atatürk, 2017: 29).

Mustafa Kemal Paşa 18 Haziran 1919 günü Edirne 1. Kolordu Komutanı Cafer Tayyar Bey'e gönderdiği direktifte Trakya ve Anadolu'daki milli teşkilatların birleştirilmesi, bir merkezden temsil ve idare edilebilmesi amacıyla Sivas'ta genel bir kongre toplanması gerektiğini ifade ediyordu. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için 21/22 Haziran 1919 gecesini Amasya'da bir genelge hazırlanmıştı. Bu genelgede yer alan hususlar zaten Edirne'ye tebliğ edilmiş olan kararların bir genelge vasıtasıyla Anadolu'ya bildirilmesinden başka bir şey değildi. Hazırlanan bu belgede Ali Fuat Paşa, Rauf Bey ve Refet Bey'in de imzaları bulunuyordu. Bu girişimlere ilk tepkilerden biri 23 Haziran 1919'da Dâhiliye Nazırı Ali Kemal Bey tarafından Mustafa Kemal Paşa'nın görevden alınması ve onunla resmi hiçbir ilişkiye girilmemesi gerektiği hakkında bir genelge yayımlanması olmuştu (Atatürk, 2017: 29-33). Mustafa Kemal Paşa ise bir yandan Erzurum ve Sivas'ta toplanacak kongreler için hazırlıklarına devam ederken bir yandan da İstanbul Hükümeti ile yazışmalar gerçekleştiriyordu. O dönem hükümetin başında olan Damat Ferit Paşa, İstanbul'a dönmesi için Mustafa Kemal Paşa'ya birbiri ardına telgraf çekiyordu. Nitekim 8/9 Temmuz 1919 gecesini Mustafa Kemal Paşa, Savunma Bakanlığı ve Padişah'a hem resmi görevinden hem de askerlikten ayrıldığını bildiren bir telgraf çekmişti (Atatürk, 2017: 43). Milli Mücadele Hareketi'nin önemli çıkış noktalarından biri olan Erzurum Kongresi'nde daha sonra ilan edilecek olan Misakı Milli'nin temelleri atılmış, vatanın bütünlüğü ve milletin bağımsızlığı yeniden vurgulanmıştı (Dışişleri Bakanlığı, 1973: 35). Mustafa Kemal Paşa milli iradenin ancak Anadolu'da kurulabileceğini, milli iradeye dayanan Millet Meclisi'nin kurulmasını ve gücünü milli iradeden alacak bir hükümetin oluşturulmasını kongre çalışmalarının ilk hedefi olarak açıklamıştı. Ayrıca kongre tüzüğü gereğince bir Temsil Heyeti de belirlenmişti (Atatürk, 2017: 58-60). Sivas Kongresi'nde ise Erzurum'da alınan kararları bölgesel olmaktan çıkarıp *vatan şümül* bir hale getirmek temel amaçtı. Bunun yanında bütün milli kuruluşlar birleştirilmiş ve bu oluşumu yönetmek için mevcut üyelere altı kişi daha eklenerek yeni bir Temsil Heyeti belirlenmişti. Ayrıca hükümetin istiklali sağlayamaması durumunda geçici bir hükümet kurulacağı kararı da alınmıştı (Belen, 1973: 109-110).

Sivas Kongresi'nde padişaha sadakat bildirilmiş olsa da, Sadrazam Damat Ferit Paşa bu girişimlerin İttihatçılarla bağlantılı olduğunu düşünüyor ve engellenmesi gerektiğini savunuyordu. Bu nedenle, Sivas Valiliği ve Kumandanlığına tayin edilen Ali Galip Bey'e, kongre toplanmadan önce Mustafa Kemal Paşa ve Rauf Bey'in tutuklanarak İstanbul'a gönderilmesi emri verilmişti (Tansel, 1973b: 107-108). Emrin açığa çıkıp kongrenin toplanmasının engellenmemesi üzerine Mustafa Kemal Paşa, yaşananları ve mevcut hükümetin görevine son verilip yerine yeni bir hükümet seçilinceye kadar İstanbul Hükümeti ile hiçbir iletişimde bulunulmayacağını bildiren bir telgrafı Padişaha göndermeye

çalışmış, fakat girişimler hükümet tarafından çeşitli kanallarla önlenmişti. Bunun üzerine Damat Ferit Paşa'nın görevden ayrıldığı 2 Ekim 1919 gününe kadar İstanbul Hükümeti ile haberleşme ve bağlantı kesilmişti (Atatürk, 2017: 123-126).

Damat Ferit Paşa'dan sonra sadrazamlığa ılımlı bir askeri paşa olan Ali Rıza Paşa'nın getirilmesi, temelde bir siyasal çizgi değişikliği değildi. Ali Rıza Paşa hükümetinden beklenen, Milli Mücadele Hareketi'ni yumuşatıp mümkünse bu yoldan vazgeçirmektir. Yeni hükümet kurulduktan sonra temas kurma girişimleri ilk olarak Temsil Heyeti'nden gelmişti (Akşin, 2004b: 14-17). Yeni Sadrazam Ali Rıza Paşa'nın Temsil Heyeti ile görüşmeyi kabul etmesi üzerine 22-23 Ekim 1919 tarihinde Amasya'da Bahriye Nazırı Salih Paşa ile yapılan müzakerelerde, Temsil Heyeti'nin birçok isteği kabul edilmişti. Ancak meclisin İstanbul dışında bir yerde toplanması önerisi anayasaya uygun düşmeyeceği gerekçesiyle kabul edilmemişti (Tansel, 1973b: 148). Bu durumda ortaya çıkan önemli meselelerden biri de Sivas'ın yeni gelişmelerin uzağında kalmış olmasıydı. Ege'de Kuva-yı Milliye'nin faaliyetleri, İstanbul'da toplanacak Meclis-i Mebusan gibi olaylar Temsil Heyeti'nin batıya ilerlemesini zaruret haline getirmişti. Mustafa Kemal Paşa'nın 27 Aralık 1919'da Ankara'ya gelmesiyle birlikte burası artık Milli Mücadele'nin merkezi olmuştu (Aydemir, 1993: 136).

Mebus seçimlerinin yapılmasının ardından, 12 Ocak 1920'de toplanan Meclis-i Mebusan, toplandıktan iki hafta sonra, Erzurum Kongresi'nde kabul edilip Sivas Kongresi'nde geliştirilen ve Milli Mücadelenin ilkelerini kapsayan Misak-ı Milli'yi kabul etti (Dışişleri Bakanlığı, 1973: 53). Temsil Heyeti İstanbul'da kendine yakın bir meclisle birlikte konumunu daha da kuvvetlendirmişti. Zira Temsil Heyeti taraftarları mecliste çoğunluğu elde etmiş ve Rauf Bey de dâhil olmak üzere Milli Mücadele Hareketi'nin önde gelen isimlerinden bazıları mebus seçilmişti (Lewis, 2017: 338). Bu gelişmeler karşısında İngilizler önce hükümete baskı yaparak Harbiye Nazırı Cemal Paşa ve Genelkurmay Başkanı Cevat Paşa'yı istifaya zorlamış daha sonra taarruza başlayan Yunan kuvvetleri karşısında milli kuvvetlerin geri çekilmesini istemişlerdi. Baskılar üzerine Ali Rıza Paşa çareyi istifa etmekte bulmuş ve yerine Salih Paşa sadrazam olarak atanmıştı. Salih Paşa'nın atanmasından sonra 16 Mart 1920'de İstanbul işgal edilmiş, Meclis-i Mebusan basılmış ve mebusların bir kısmı Malta'ya sürülmüştü (Dışişleri Bakanlığı, 1973: 55). Meclisin son toplantısı "*kutsal görevin güvenle yapılmasına imkân verecek bir hal ve durum meydana gelinceye kadar toplanmama*" kararını görüşmek için 18 Mart 1920'de yapılmıştı. 11 Nisan 1920'de Sultan Vahdettin, meclisi dört ay içinde seçim yapılmak üzere feshetmişti (Tansel, 1973c: 80). Bu gelişmeler karşısında Temsil Heyeti adına Mustafa Kemal Paşa, devletin kurtarılmasını sağlayacak tedbirleri

görüşmek ve uygulamak üzere, olağanüstü yetkiye haiz bir meclisin Ankara’da toplantıya çağırılması ve dağılmış olan milletvekillerinin bu meclise katılmalarının zorunlu tutulması hususlarının olduğu bildiriye 19 Mart 1920’de 20. Kolordu Kumandanlığına göndermişti. Bu bildiride ayrıca meclise kimlerin katılabilecekleri ve nasıl bir seçim sisteminin uygulanacağı da açıklanmıştı (Genelkurmay Askerî Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığı, 1989: 79). 21 Nisan 1920 tarihli bildiride ise Büyük Millet Meclisi’nin 23 Nisan Cuma günü, cuma namazından sonra Ankara’da açılacağı duyurulmuştu (Atatürk, 2017: 379). Açılacak yeni meclisle ilgili olarak Mustafa Kemal Paşa düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir: “...*Mebuslar Meclisi’nin yeniden eski şekil ve niteliğinde toplanmasını sağlamak için çalışmayı asla aklıma getirmedim. Aksine, büsbütün başka nitelik ve yetkide, sürekli bir meclis kurmayı ve bu meclisle, zihnimde kurduğum inkılap aşamalarını birlikte geçirmeyi düşündüm.*” (Atatürk, 2017: 375).

BMM’nin Açılması ve İlk Faaliyetleri

Mustafa Kemal Paşa’nın Temsil Heyeti adına yayımladığı 22 Nisan 1920 tarihli bildiride, 23 Nisan Cuma günü BMM’nin açılarak çalışmaya başlaması nedeniyle o günden itibaren askeri ve sivil bütün makamlar ile bütün milletin tek merkezinin BMM olacağı duyurulmuştu (Atatürk, 2017: 381). Önceden belirlenen merasim programına uyularak Meclis’in ilk toplantısı 23 Nisan 1920 günü yapılmıştı. BMM, yapılan iki genel seçimden gelen üyelerden oluşuyordu: Meclis-i Mebusan için yapılan seçimlerden gelenler ile Mustafa Kemal Paşa’nın 19 Mart 1920 günü yayımladığı, Ankara’da olağanüstü yetkilere sahip bir meclisin toplanması gerektiği yönündeki bildirisi neticesinde yapılan seçimden gelenler (Tunaya, 2003: 60-61). Meclis’in açılışının ertesi günü yapılan birleşimde Mustafa Kemal Paşa Birinci Başkanlığa, Celâlettin Arif Bey İkinci Başkanlığa, Abdülhalim Çelebi Efendi I. Başkanvekilliğine seçilmişti. Başkanlık Divanının diğer üyelikleri için yeterli oy sağlanamadığı için 25 Nisan 1920’de yapılan birleşimde Hacı Bektaş Şeyhi Cemalettin Efendi İkinci Başkanvekilliğine; Atıf Bey, Emir Paşa ve İbrahim Süreyya Bey idare memurluklarına; Muhittin Baha Bey, Refik Bey, Haydar Bey, Cevdet Bey, Rasim Bey ve Feyyaz Bey kâtipliklere seçilmişlerdi (Çoker, 1994: 92).

Mustafa Kemal Paşa’ya göre gerçek olan, saltanatın ve hilafetin artık ortadan kalktığıydı. Bunun yerine yeni temellere dayanan, yeni bir devlet kurmak gerekiyordu. Ancak bu durumun olduğu gibi dile getirilmesi, amacın büsbütün kaybedilmesine neden olabilirdi. Çünkü halk, Padişah’ın *mazur* durumda olduğunu düşünmekteydi (Atatürk, 2017: 384). Bu gerçek 1920 Ankarası’nda ve BMM açılırken açığa vurulmamıştı. Çünkü bu gerçeği fark edenlerin sayısı oldukça sınırlıydı. Çoğunluk için gerçek, yeni hükümetin geçici bir idare olduğuydu. Zaten “*Meclisin en mühim ve hayati vazifeleri vatanın istiklali ile*

hilafet ve saltanat makamlarının kurtarılması” olduğu meclisin açılış genelgesinde yer almıştı (Aydemir 1993:253). Mustafa Kemal Paşa da halkın tepkisini çekmemek için milli müdafaaanın Padişaha karşı olmadığını göstermeye çalışıyordu. 28 Nisan 1920’de Padişaha gönderilen telgrafta “*Padişahımız! Kalbimiz hissi sadakat ve übudyetle dolu, tahtınızın etrafında her zamandan ziyade daha sıkı bir rabıta ile toplanmış bulunuyoruz. İçtimainin ilk sözü halife ve padişahına sadakat olan Büyük Millet Meclisi, son sözünün yine bundan ibaret olacağını süddei seniyelerine en büyük tazim ve hüşu ile arz eder.*” (TBMM Zabıt Ceridesi, D.1, C.1: 124) ifadelerine yer verilmişti.

BMM açıldıktan sonra en önemli gündem maddesi *anakuruluş* ilkelerini belirlemek olmuştu. Bu yöndeki çalışmalara yön veren ise Mustafa Kemal Paşa’nın 24 Nisan 1920 tarihli konuşmasıydı (Tanör, 1992: 188). Mustafa Kemal Paşa, Meclis’te yaptığı bu konuşmasının ardından şu ilkeleri içeren önergesini meclise sunmuştu:

- 1-Hükümetin kurulması zorunludur.
- 2-Geçici olarak bir hükümet başkanı seçmek veya bir padişah vekili ortaya çıkarmak mümkün değildir.
- 3-Meclis'te yoğunlaşan milli iradenin, doğrudan doğruya vatanın kaderine el koymuş olduğunu kabul etmek temel ilkedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üstünde bir kuvvet yoktur.
- 4-Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama ve yürütme yetkilerini kendisinde toplar.

Bu önerge tartışmalara ve bazı itirazlara rağmen kabul edilmişti. Padişah ve Halife’nin durumu ise baskı ve zorlamalardan kurtulduktan sonra Meclis’in düzenleyeceği kanunlar çerçevesinde belirlenecekti. Ayrıca meclis içinden seçilecek ve vekil olarak görev yapacak bir heyet, hükümet işlerine de bakacaktı. Meclis başkanı aynı zamanda bu heyetin de başkanı olacaktı (Atatürk, 2017: 385).

Mustafa Kemal Paşa’nın hükümet teşkili hakkındaki görüşü üzerine mecliste konu ile ilgili birkaç teklif öne sürülmüştü. Bu öneriler arasından Celalettin Arif Bey’in meclis işlemleri ile İcra Vekilleri Heyeti ve meclis arasındaki ilişkileri düzenleyecek on beş kişiden oluşan bir Layiha Encümeninin kurulması, düzenlenecek kanun tasarısının meclis tarafından kabulüne kadar geçici bir İcra Vekilleri Heyeti’nin seçilmesi önerisi kabul edilmişti. Nitekim ilerleyen oturumlarda meclis hem geçici İcra Vekilleri Heyetini³ hem de Layiha Encümenini seçmişti (Çoker, 1994: 92-93). Lâyiha Encümeni tarafından

³ Yapılan üç turda Geçici İcra Kuruluna Celâlettin Arif Bey (Erzurum), Cami Bey (Aydın), Bekir Sami Bey (Amasya), Fevzi Paşa (Kozan), Hamdullah Suphi Bey (Antalya) ve Hakkı Behiç Bey (Denizli) seçilmişlerdir (Çoker, 1994: 93).

düzenlenen kanun tasarısı 1 Mayıs 1920 tarihinde meclise sunulmuş ve görüşmelerine başlanmıştı. Uzun tartışmalardan sonra aşağıdaki maddeleri içeren *3 Sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun* 2 Mayıs 1920 günü kabul edilmişti.

Madde 1: Şeriye ve evkaf, sihiye ve muaveneti içtimaiye, iktisat (ticaret, sanayi, ziraat, orman ve maadin), maarif, adliye ve mezahip, maliye ve rüsumat ve defteri hakani, nafia, dâhiliye (emniyeti umumiye, posta ve telgraf), müdafaa-i milliye, hariciye ve erkânı harbiye umumiye işlerini görmek üzere Büyük Millet Meclisinin on bir zattan mürekkep bir İcra Vekilleri Heyeti vardır.

Madde 2: İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisinin ekseriyeti mutlakası ile aralarından intihap olunur.

Madde 3: Her vekil deruhde ettiği umurun ifasında mensup olduğu encümenin rey-i istişarisini alabilir.

Madde 4: İcra Vekilleri arasında çıkacak ihtilâfı Büyük Millet Meclisi halleder (TBMM Zabıt Ceridesi, D.1, C.1: 158; tbmm.gov.tr, 2023).

Kabul edilen kanun derhal uygulamaya konularak 3 Mayıs 1920'de yapılan birleşimde ilk İcra Vekilleri Heyeti'nin seçimi yapılmıştı.⁴ 9 Mayıs 1920 günü yapılan birleşimde Maarif Vekili Rıza Nur Bey tarafından okunan İcra Vekilleri programına göre milletin içinde bulunduğu durum nedeniyle karışık ve uzun süren mesai ve işlemlere başvurulmayacaktı. İcra Vekilleri Heyeti'nin üstlendiği görev; vatanın güvenliğini, Hilâfet ve Saltanatın istiklâlini, milletin bekasını temin etmekte. Dış politikada amaç, ülkeyi işgal eden devletlerin Misak-ı Milli hükümlerine riayet etmesini sağlamaktır. İç siyasette, milli birlik ve dayanışmanın korunması temel amaçtı. Askeri alanda ise Kuva-yi Milliye'nin düzenli bir teşkilat haline getirilmesi amaçlanmıştı (TBMM Zabıt Ceridesi, D.1, C.1: 241). 3 Sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun ile birlikte geçici nitelikteki yürütme kolunun *geçiciliği* son bulmuş, yerine hukuki ve kalıcı statüsüne sahip İcra Vekilleri Heyeti gelmişti. Ayrıca bu kanun ile birlikte meclis hükümeti sistemi ve kuvvetler birliği ilkesi açıklık kazanmıştı (Tanör, 1992: 190).

Meclis'in ilk çalışmalarından biri Sadrazam Damat Ferit Paşa'nın 5 Nisan 1920'de milli hareket aleyhine bir beyanname yayımlaması ve şeyhülislamın da milli hareket aleyhine bir fetva vermiş olması üzerine ülkede çıkan karışıklıklar

⁴ Şeriye Vekili Mustafa Fehmi Efendi, Dâhiliye Vekili Cami Bey, Adliye Vekili Celalettin Arif Bey, Nafia Vekili İsmet Fazıl Paşa, Hariciye Vekili Bekir Sami Bey, Sihiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekili Dr. Adnan Bey, İktisat Vekili Yusuf Kemal Bey, Müdafaa-i Milliye Vekili Fevzi Paşa, Erkânı Harbiye Umumiye Vekili İsmet Bey olmuştu. Maliye ve Maarif Vekâletlerine ise gerekli çoğunluk sağlanamadığı için vekil seçimi yapılamamıştı. 4 Mayıs'ta yapılan seçimlerde ise Maliye Vekili Hakkı Behiç Bey ve Maarif Vekili Rıza Nur Bey olmuştu (TBMM Zabıt Ceridesi, D.1, C.1: 198, 203).

ve ayaklanmaları kontrol altına almak için çıkarılan Hıyanet-i Vatanîye Kanunu olmuştur (Tansel, 1973c: 91). Bu Kanun BMM ve İstanbul Hükümeti arasındaki meşruluk çatışmasının ilk göstergelerinden biriydi. Meşruluk çatışmasında asıl önemli olay ise 7 Sayılı *16 Mart 1336 Tarihinden İtibaren İstanbul Hükümetince Akdedilen Bilcümle Mukavelât Uhdat ve Sairenin Keenlemyekûn Addi Hakkında Kanun*'dur. Bu kanun ile İstanbul'un işgal edildiği 16 Mart 1920 tarihinden itibaren İstanbul Hükümeti tarafından BMM onayı dışında yapılan ve yapılacak sözleşme ve antlaşmalar ile verilen imtiyazlar geçersiz kabul ediliyordu (Tanör, 1992: 188; tbmm.gov.tr, 2023).

BMM'nin Açılmasından Saltanatın Kaldırılmasına Giden Süreç

BMM'nin açılmasıyla birlikte Damat Ferit Paşa'nın politikaları daha da ağırlaşmıştı. Zira kendi hükümetinin karşısına yeni bir hükümet çıkmış ve bu hükümet İstanbul Hükümeti'ni reddederken, kendisini tek meşru iktidar odağı olarak görüyordu. Bu nedenle Damat Ferit Paşa öncelikle BMM'yi ortadan kaldırmaya yönelik girişimlerde bulunmuş ve İcra Vekilleri Heyeti üyelerinin idam cezasına çarptırılmaları için 1 Numaralı Divan-ı Harb-i Örfî tarafından yargılanmalarını sağlamıştı. Ayrıca yeni sadrazam, Kuva-yi Milliye'yi ortadan kaldırmak amacıyla bu oluşuma sıcak bakan ve destekleyenlerin tutuklanmaları ve Malta'ya sürgüne gönderilmeleri için çabalamıştı. Zira bu dönemde, daha önceden İstanbul Hükümeti'nin destekçisi olan asker ve sivil birçok yönetici Milli Mücadele Hareketi'ni desteklemeye başlamıştı (Akandere & Polat, 2011: 164-167). Milli Mücadeleciler bu süreçte bir yandan ülkenin dört bir yanında İstanbul Hükümeti destekli isyanlarla uğraşırken diğer yandan güneyde Fransızlar ile batıda Yunanlılar ile mücadele ediyordu (İnalçık, 2022: 86). Damat Ferit Paşa'nın Anadolu'da yayılan bu hareketi bastırmak amacıyla yeniden sadarete geldiği zaman Milli Mücadele liderlerini asi ilan etmesi ve şeyhülislamın Milli Mücadelecilere karşı olmanın gerekli olduğunu öne süren fetvalar vermesi İstanbul ve Anadolu arasındaki ilişkinin artık bir *iç savaşa* dönüştüğünün göstergesiydi. Damat Ferit Paşa, Kuva-yi Milliye'nin karşısına çıkarmak için iyi eğitim görmüş askerlerden oluşan, düzenli bir kuvvet olarak Kuva-yi İnzibâtiye'nin kurulması için de büyük çaba harcamıştı (Turan, 1992: 167).

Ülke içinde durumlar bu haldeyken, İtilaf Devletleri de bir süredir beklentikleri barış antlaşması olan Sevr'i imzalatmak için Osmanlı Devleti delegelerini Fransa'ya davet etmişlerdi. Sevr Antlaşması'nı imzalaması için Fransa'ya gönderilen Ahmet Tefvik Paşa başkanlığındaki heyet, hükümlerinin ağırlığı nedeniyle antlaşmayı imzalamak istememişti. Padişah ve Damat Ferit Paşa da sorumluluğu tek başlarına yüklenmek istemedikleri için Şura-yı Saltanat'ı toplamışlardı (Ahmet İzzet Paşa, 2017: 83-85). Damat Ferit Paşa toplantının başında yaptığı konuşmasında Sevr Antlaşması'nın imzalanması durumunda, İstanbul'un da içinde olduğu belli bir bölgede Osmanlı Devleti'nin

varlığını sürdürebileceğini, imzalanmaması durumunda ise savaşın genişleyeceği, Osmanlı Devleti'ne son verileceği ve bütün toprakların paylaşılacağını ifade etmişti. Bunun üzerine yapılan oylamada Sevr Antlaşması'nın imzalanmasına karar verilmiş ve Osmanlı temsilcileri tarafından 10 Ağustos 1920 günü imzalanmıştı. BMM Hükümeti ise daha Şura-yı Saltanat toplanmadan 7 Sayılı 16 Mart 1336 Tarihinden İtibaren İstanbul Hükümetince Akdedilen Bilcümle Mukavelât Uhdat ve Sairenin Keenlemyekûn Addi Hakkında Kanunu'nu imzalayarak antlaşmayı geçersiz kabul etmişti (Turan, 1992: 189-192).

Damat Ferit Paşa'nın her türlü yönetime başvurarak yürüttüğü politikalar Milli Mücadele Hareketi'ni ortadan kaldırmaya yetmemiştir. BMM Hükümeti de kurulunca İtilaf Devletleri, Damat Ferit Paşa'yı artık desteklemez olmuşlardı. Sevr Antlaşması'nı yürürlüğe koyamayacaklarını da anladıktan sonra BMM Hükümeti ile bir anlaşmaya varılması konusunda Damat Ferit Paşa'ya önerilerde bulunmuşlardı. Ancak bu önerilerine karşılık alınmamış ve Damat Ferit Paşa istifa etmişti. Bunun üzerine boşalan sadarete Ahmet Tevfik Paşa getirilmişti. Osmanlı Devleti'nin son hükümeti olan bu hükümette son sadrazamlardan Ahmet İzzet Paşa Dâhiliye Nazırı, Salih Paşa Bahriye Nazırı olarak yer almışlardı (Atatürk, 2017: 439; Turan, 1992: 241-242).

Milli Mücadele Dönemi'nde askeri mücadelelerin önemli bir bölümü Yunanlılara karşı yapılmıştı. Bunlardan Sakarya Meydan Muharebesi'nin etkileri dikkate değerdi. Milli Mücadeleciler uluslararası düzeyde kabul görmüşler, bazı ülkeler ülkenin gerçek hükümeti olarak TBMM'yi tanımaya başlamışlardı (Lewis, 2017: 341). Sakarya Meydan Muharebesi'nden önce Sovyet Hükümeti ve TBMM Hükümeti arasında Moskova Antlaşması imzalanmıştı. Bu antlaşma ile doğudaki durum açıklık kazanmıştı. Mustafa Kemal Paşa, milli ilkelere saygılı olabilecek İtilaf Devletleri ile de anlaşmaya varılmasının yararlı olabileceğini düşünmekteydi. Fransızlarla yapılan uzun görüşmeler Sakarya Meydan Muharebesi'nin kazanılmasından sonra bir sonuca bağlanmıştı. İmzalanan Ankara Antlaşması ile Milli Mücadele Hareketi'nin temel ilkeleri ilk defa bir Batı devleti tarafından kabul edilmiş oluyordu (Atatürk, 2017: 535-539). Bir yandan diplomatik ilişkiler devam ederken bir yandan da askeri hareketlilik devam ediyordu. Yunanlılar Sakarya Meydan Muharebesi'nden sonra Afyonkarahisar-Dumlupınar hattına kadar çekilmişlerdi. Bu defa Türk ordusu taarruzda bulunacaktı ve eksiklerini giderip hazır olması gerekiyordu. TBMM'de bulunan muhalif grup ordunun tamamen tükendiğini, bu bekleyişin felakete sonuçlanacağını savunuyordu. 26 Ağustos 1922 günü Türk topçularının açtığı ateşle başlayan Büyük Taarruz İzmir, Bursa gibi birçok önemli noktanın Yunan kuvvetlerinden alınmasıyla birlikte 18 Eylül'de sona ermişti. Mustafa Kemal Paşa, Doğu Trakya'nın da tamamen milli sınırlara kazandırılmadan askeri

harekâtan vazgeçilemeyeceğini savunuyordu (Atatürk, 2017: 571-582). Türk kuvvetlerinin Doğu Trakya'ya ulaşması için 1918'den beri İngilizlerin işgali altında bulunan Çanakkale Boğazı'nı geçmesi gerekiyordu. İngiltere ilk zamanlarda karşı koymaya çalışsa da, Mustafa Kemal Paşa her fırsatta Meriç Nehri'nin doğusunun tamamen boşaltılması isteğini dile getiriyordu. Aksi halde askeri harekâtın devam edeceğini de sözlerine ekliyordu. Nitekim İtilaf Devletleri tarafından yapılan mütareke isteği Mustafa Kemal Paşa tarafından kabul edilmiş ve 3 Ekim'de Mudanya'da başlayan mütareke görüşmelerinde 11 Ekim 1922 tarihinde uzlaşmaya varılmıştı. Doğu Trakya, Mudanya Mütarekesi ile savaşılmadan geri kazanılmıştı (Turan, 1992: 270-275).

İngiltere, Fransa ve İtalya barış antlaşmasınının 13 Kasım 1922'de Lozan'da yapılmasına karar vermişlerdi. Antlaşma için görüşmelere hem İstanbul Hükümeti hem de TBMM Hükümeti davet edilmişti. Bu beklenen bir durumdu. Zira daha önceden Londra Konferansı'na her iki hükümet birden davet edilmişti. İtilaf Devletleri, iki iktidar arasındaki görüş ayrılıklarından yararlanarak kendi isteklerine göre hazırladıkları barış antlaşmanı kabul ettirmek istiyorlardı. Ahmet Tevfik Paşa 17 Ekim'de Mustafa Kemal Paşa'ya çektiği telgrafta dış siyasette birleşmeyi ve görüşmelere birlikte katılmayı teklif ediyordu. Mustafa Kemal Paşa gönderdiği cevapta ise Türkiye Devleti'nin ancak TBMM ve onun hükümeti tarafından temsil edileceğini ifade ediyordu. Mustafa Kemal Paşa ayrı heyetlerle görüşmelere katılmanın ortaya çıkaracağı olumsuzlukları düşünerek tahtın siyasi kudretine son verilmesi gerektiğini çalışma arkadaşları ile paylaşmıştı. Yakın arkadaşlarından bazılarının saltanata bağlılıklarını görmesine rağmen Mustafa Kemal Paşa'nın kararı kesindi. Saltanat ve hilafet birbirinden ayrılacak, saltanat kaldırılacaktı. Bir padişah olmayacak, ancak bir Osmanlı şehzadesi halife olacaktı. Halifenin yetkileri siyasi değil dini olacaktı. Mustafa Kemal Paşa bu görüşlerini öncelikle Müdafaa-i Hukuk grubunun toplantısında dile getirmiş, daha sonra mecliste açıklamıştı. Saltanatın kaldırılması, yalnızca meclisteki kişileri değil, geniş bir kitleyi endişelendirmişti. Özellikle İstanbul'da, nüfusun önemli bir bölümünü devlet memurlarının oluşturduğu göz önüne alındığında, büyük bir kaygı ortamı ortaya çıkmıştı. Bu kişiler, alınan kararın kendi varlıklarını tehdit ettiğini düşünüyorlardı. Mecliste uzun ve şiddetli tartışmalar yaşanmasına rağmen (Cebesoy, 2002: 117-124; Lewis, 2017: 345-349; Zürcher, 1987: 235) 1 Kasım 1922 tarihli 308 Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuku Hâkimiyet ve Hükümranının Mümessili Hakikisi Olduğuna Dair Karar ile saltanatın kaldırılması kabul edildi. İki maddeli kararın birinci maddesinde 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu⁵ gereğince Türk halkının egemenlik hak ve

⁵ Kanunun ilgili maddeleri şunlardır:

“Madde 1: Hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir. Madde 2: İcra kudreti ve teşri salâhiyeti

yetkisinin gerçek temsilcisinin TBMM olduğu ve Misak-ı Milli sınırları içerisinde TBMM Hükümeti'nden başka hükümet tanınmayacağına yer verilirken, ikinci maddesinde de hilafetin Osmanlı Hanedanı'na ait olduğundan ve halifelğe bu hanedanın bilim ve ahlak açısından en uygun ve en iyisi olan kişisinin seçileceğinden bahsedilmiştir (tbmm.gov.tr, 2023).

İktidar Mücadelesinde Sivil Bürokrasinin Rolü ve Konumu

Birinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte başlayan Osmanlı Devleti'nin son döneminde, on bir hükümet kurulmuştu. Bu hükümetlerin, özellikle sadrazamların, Milli Mücadele Hareketi'nin gelişiminde önemli etkileri olmuştu. Ahmet İzzet Paşa tarafından kurulan hükümetin görev süresi kısa ömürlü olmuş ve Mondros Mütarekesi'ni imzaladıktan on gün sonra çekilmişti. Ahmet Rıza Paşa ve Salih Paşa tarafından kurulan hükümetler ise Milli Mücadele Hareketi ile uzlaşmak amacıyla kurulmuş hükümetlerdi. Padişah'ın gözde adamları olan Damat Ferit Paşa ve Ahmet Tevfik Paşa hükümetleri ise bu dönemde kurulan on bir hükümetin sekizini oluşturuyordu (Selek, 2000: 55).

Milli Mücadele, işgalcilere karşı önemli bir direniş örneğinin gösterildiği bir dönem olmasının yanında İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele Hareketi'nin bürokrasi üzerinden iktidar mücadelesine girdiği bir dönemi de ifade etmektedir. Mondros Mütarekesi'nin imzalanmasından BMM'nin açılışına kadar geçen dönem, İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele Hareketi'nin yerini alma dönemidir. Bu dönemde İstanbul Hükümetleri bürokrasiyi kullanarak Anadolu'da yeni bir otorite kurulmasına engel olmaya çalışırken, Milli Mücadele Hareketi de bürokrasiyi kullanarak isteklerini kabul ettirmeye çalışıyordu. BMM'nin açılmasından sonra ise taraflar daha çok mevcut durumlarını korumaya çalışmışlardı (Demirel, 2019: 84-85; Sarıhan, 2000: 12). İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadeleciler arasında geçen iktidar ve egemenlik mücadelesinde, askeri kumanda merkezlerinin kimin elinde olduğunun önemi kadar mülki gücün de kimin elinde olduğu oldukça önemliydi (Akşin, 2004b: 179).

Bürokrasinin Taraflar Açısından Önemi

Anadolu'daki kumandanların Milli Mücadele Hareketi'ne destek olmalarıyla birlikte askeri gücün büyük bir çoğunluğu İstanbul Hükümeti'nin emrinden çıkmış oluyordu. Durum böyle olunca Dâhiliye Nezareti'nin Anadolu'daki teşkilatını kullanmak, Anadolu'yu denetim altında tutmanın tek yoluydu. Damat Ferit Paşa'nın Mustafa Kemal Paşa'yı 9. Ordu Müfettişliğine atarken bu görevin sadece askeri olmayıp aynı zamanda mülki yönünün olduğunu bütün vilayetlere

milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder. Madde 3: Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşır.” (anayasa.gov.tr, 2023).

bir genelge ile bildirmesi, Mustafa Kemal Paşa'ya bu vilayetlerdeki idarecilere durumu açıklama ve talimat verme imkânı sağlamıştı (Selek, 2000: 63). Mustafa Kemal Paşa'ya göre, Osmanlı bürokrasisi artık işlevsiz hale gelmişti. Bu sebeple, yeni devletin ilkelerini uygulayabilecek bir sivil bürokrasi oluşturulmasına ihtiyaç vardı. Ancak başta sivil bürokrasi, Padişaha ve İstanbul Hükümetlerine askeri bürokrasiye nazaran daha sadık olmuş, itaatsizlik anlamına gelecek her türlü eylemden de kaçınmışlardı. Ali Kemal Bey ve Adil Bey gibi İstanbul'daki Dâhiliye Nazırları, Mustafa Kemal Paşa'nın Milli Mücadele Hareketi'ni güçlendirme çabalarına karşı en kararlı muhalefeti gösteren kişiler olmuşlardı. Bu nedenle savaşın ilk dönemlerinden itibaren, Anadolu'daki sivil bürokrasi kontrol altında tutulmaya çalışılmış ve askeri bürokrasiden yararlanılmıştır. Dönem dönem, özellikle sınırlara yakın bölgelerde, tümen ve kolordu kumandanları aynı zamanda valilik görevini de üstlenmişlerdi (Rustow, 1959: 524; Heper, 1974: 101-102).

Mustafa Kemal Paşa'nın Anadolu'da askeri bir idare kurmak gibi bir niyeti bulunmuyordu. Mustafa Kemal Paşa, Milli Mücadele Hareketini meşru göstermek istiyordu ve bunu sağlamak için de sivil bürokrasiye ihtiyacı olduğunu biliyordu. Ayrıca hükümet adına görev yapan idareciler, toplumun az sayıdaki aydınlarının çoğunluğunu oluşturuyorlardı. Dolayısıyla onların olaylar karşısındaki tutumları büyük bir değer ifade ediyordu (Selek, 2000: 63). Mustafa Kemal Paşa'nın 7 Temmuz 1919 günü Anadolu ve Rumeli'de bulunan bütün ordu ve kolordu komutanlarına gönderdiği bir bildiriye “*Devlet ve milletin bağımsızlığını kurtarma gayesinde devletin bütün sivil memurları, Müdafaa-i Hukuk-ı Milliye ve Redd-i İlhak Cemiyetlerinin ordu gibi yasal yardımcılarıdır.*” (Atatürk, 2017: 45) diyerek sivil bürokrasiye de ordu ile aynı yükümlülüğü veriyordu.

Bu süreçte idarecilerin böylesi bir öneme sahip olmasından dolayı, Mustafa Kemal Paşa İstanbul Hükümeti taraftarı olan idarecileri görevden alarak yerlerine kendilerine sadık kişileri getiriyordu. Milli Mücadele'de özellikle kritik vilayetlerin valilerinin tutumları büyük önem taşıyordu. Bu valilerin İstanbul Hükümeti ve Anadolu hareketi karşısındaki tutumları kolordu komutanlarınıninki kadar önemliydi (Akın, 2021: 553). Mustafa Kemal Paşa'nın Sivas Kongresi'nde alınan kararları ve bunların uygulanmasıyla ilgili yönergeleri valilere ve kaymakamlara iletmesinin ardından, kendisine gönderilen pek çok cevap bu kararları destekler nitelikteydi. Osmancık Kaymakam Vekili Hilmi Bey'in, “*Kongrenin kararları, bölgedeki memurlara, ileri gelenlere ve eşraflara bildirildi. Bu kararlar doğrultusunda, Ferit Paşa'nın kabinesinin padişahımıza olan güveni sarsmakla birlikte milli değerlerimize zarar verdiğini düşünen Osmancık kazası, bu duruma karşı mücadele etme kararı aldığını bildirmek*

isterim.” şeklindeki sözleri bunu açıkça ortaya koymaktadır (İrade-i Milliye, 2014:41).

Damat Ferit Paşa'nın ikinci hükümeti döneminden itibaren Milli Mücadele Hareketi, İstanbul Hükümetleri programlarının ilk maddesi haline gelmişti. Milli Mücadeleciler bir yandan işgalcilere karşı önlem alırken bir yandan da İstanbul Hükümetleri ile mücadele ediyorlardı (Selek, 2000: 60). Bu durumda İstanbul Hükümetlerine bağlı bürokrasinin karşısında iki seçenek vardı: ya Milli Mücadele Hareketi'ne destek vererek İstanbul Hükümetlerine cephe alacaklardı ya da İstanbul Hükümetlerine bağlılıklarını devam ettirip Milli Mücadele Hareketi'ne karşı olacaklardı (Özkan, 2014: 246-247). Bürokratların önünde üçüncü bir seçenek bulunmuyordu. Kastamonu Valisi İbrahim Bey örneğinde olduğu gibi, her iki tarafı da destekleyen bürokratlar vardı. Ancak, bu durum İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadeleciler tarafından öğrenildiğinde, bu kişilerle iletişim kesiliyordu. Bu ortamın gerginliğini yaşayan Sivas Valisi Reşit Paşa'nın⁶ aşağıdaki ifadeleri, o dönemdeki valilerin içerisinde buldukları durumu açıkça ortaya koymaktadır:

Bu telgrafname Üçüncü ordu müfettişliği mıntıkasındaki valileri, hatta bütün Anadolu idare amirlerini müşkül bir mevkie sokuyordu. Hele ben örs ile çekiç arasında kalmış oluyordum. Çünkü Mustafa Kemal Paşa, benim vilayetimin merkezinde ve benim gözümün önünde bir ihtilâl meclisi toplamak, kongre namı altında bir kıyam derneği kurmak istiyordu ve bunu her tarafa ilan etmekten çekinmiyordu. Kanuna göre benim bağlı bulunduğum yüksek bir makam, yani Dâhiliye Nazırlığı ise Mustafa Kemal Paşa ile temas etmekten beni menediyordu. Her iki tamim, hemen hemen aynı günde elime gelmişti. Biri öbürünün tamamen zıddı bir zihniyetten mülhem olan bu yazılardan hangisine itaat, imtisal ve inkiyat etmek lâzımdı? Bir hükümet adamı sıfatıyla bu suale verilecek cevap basittir. Çünkü memur, kanun dairesinde, ancak âmirini dinler, onun gösterdiği istikamette hareket eder. Fakat kanun esas bakımından, milli arzuların ve ihtiyaçların ifadesi demektir. Acaba elimde bulunan iki tamimden hangisi milletin günlük ihtiyacına daha uygundur? Biz Anadolu valileri, Dâhiliye nazırı Ali Kemal Beyin emri üzerine Mustafa Kemal Paşa ile münasebeti kesersek ve onun memleketi kurtarmak maksadile yapmak istediği işlere

⁶ Reşit Paşa (1868-1924), Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında ülkenin birçok vilayetinde önemli görevlerde bulunmuş bir devlet adamıdır. Milli Mücadele Dönemi'nin önemli merkezlerinden biri olan Sivas'ın Valisi olması dolayısıyla Reşit Paşa, bu sürecin önemli aktörlerinden biri olmuştur. İstanbul Hükümeti'nin baskılarına rağmen Sivas Kongresi'nin toplanmasında ve Temsil Heyeti'nin diğer çalışmalarında gösterdiği tutum, Reşit Paşa'nın Mustafa Kemal Paşa ve Milli Mücadele Hareketine desteğini göstermektedir (Gemici ve Şahin 2014: 2-3).

engel olursak millete kazanç mı temin etmiş oluruz, zarar mı? (Yularkıran, 1939: 25-26).

İstanbul Hükümeti ve TBMM Hükümeti Arasındaki Bürokratik Mücadele: Tasfiyeler ve Atamalar

Hem İstanbul Hükümeti hem de TBMM Hükümeti kendisine bağlı bürokrasiyi hâkim kılmaya çalışırken karşı tarafın temsilcileri durumundaki memurları ve askerleri tasfiye etme yarışına girmişlerdi (Demirel, 2019: 84). Bu süreçte İstanbul Hükümetlerini bürokraside tasfiyeler yapmaya yönelten başlıca üç sebep vardı. Bunlardan ilki Osmanlı topraklarında yaşayan azınlıkların haksızlıklara uğradığı yönündeki iddialar üzerine İtilaf Devletleri'nin, başta İttihat ve Terakkililer olmak üzere, bunu yapanların cezalandırılmasını istemeleriydi. Öncelikle bu dönemde görev yapan nazırlar yargılanmaya başlamış, daha sonra alınan kararların uygulayıcısı olmaları sebebiyle yargulamalar bütün memurları da içerisine alacak şekilde genişletilmişti. İkinci sebep ise İttihat ve Terakki'nin bürokrasiyi kendi ideolojisine göre düzenlerken tasfiye ettiği bürokratların, yeniden göreve gelerek yaşadıkları mağduriyetin giderilmesi için harekete geçmeleriydi. Son olarak savaşın sona ermesiyle başlayan bu yeni dönemde, bürokrasinin yeniden örgütlenmesi gerekliliğiydi (Özkan, 2014: 148-149).

Osmanlı Devleti için Birinci Dünya Savaşı'nın sona ermesi ve Talat Paşa hükümetinin istifasıyla birlikte başlayan dönemin en dikkat çekici özelliği sert İttihatçı düşmanlığıydı. Hem İtilaf Devletleri'nin hem de başta Padişah olmak üzere meşrutiyet döneminde iktidarın uzağında kalmış muhaliflerin isteği, İttihatçı idarenin dayanağı olan bürokrasinin kökten tasfiye edilmesiydi. Buna rağmen Mütareke Dönemi'nin ilk Sadrazamı olan Ahmet İzzet Paşa'nın Meclisi Mebusan'da okunan hükümet programında, İttihatçıların cezalandırılırken *tedrice riayet* edileceği ifade ediliyordu (Özkan, 2014:136-137). Sadrazam topyekûn bir değişiklikten ziyade değişikliklerin zamanla yapılmasını, o zamana kadar eski uygulamalara devam edilmesini savunmaktaydı (Ural, 2005: 278). Ahmet İzzet Paşa'ya göre bu dönemdeki bütün itirazların nedeni İttihat ve Terakki mensubu memurların anında görevden alınmalarıydı. İlk aşamada bir takım olumsuzluklara karışmış bazı idareci ve memurlar görevden alınmış, yerlerine daha kabul edilebilir kişiler getirilmişti. Ahmet İzzet Paşa tasfiye isteklerinin karşısındaki tavrını, "*bir takım açları doyumak için bütün eski memurlara bir anda yol verilmesi, böyle bir önemli zamanda idare çarkını durdurmak olurdu. Bu yüzden dirlik, düzenlik ve adalet yolundan ayrılmamakta, garazkârların dedikodusuna kulak asmamakta direndim*" sözleriyle ortaya koymuştur (Ahmet İzzet Paşa, 2017: 30-31).

İttihat ve Terakkili memur ve bürokratların tasfiyeleri esas olarak Ahmet İzzet Paşa'nın istifasının ardından göreve getirilen Ahmet Tevfik Paşa

döneminde başlamıştı. Yeni hükümetin ilk günlerinde, başta vali ve mutasarrıfların tasfiyeleri olmak üzere Dâhiliye Nezareti'nin iç idaresinde önemli değişiklikler yapılmıştı. İlk aşamada Dâhiliye Nezareti merkezli olan bu tasfiyeler daha sonra diğer nezaretlerde de uygulanmıştı (Kocaoğlu, 2003: 202-204). Bu tasfiyelerin en yoğun yaşandığı dönem ise kuşkusuz Damat Ferit Paşa hükümeti zamanlarıdır. İlk Damat Ferit Paşa hükümetinin, kurulduğu andan itibaren, en fazla mesai harcadığı işlerin başında İttihat ve Terakki destekçilerini kovuşturmak ve cezalandırmak gelmekteydi (Akşin, 2004: 203). Ahmet Tevfik Paşa ve Damat Ferit Paşa dönemlerinde yapılan tasfiye ve tutuklamaların önemli bir bölümü de tehcir konusuyla ilgili olarak yapılmıştı (Kocaoğlu, 2003: 215). Azınlıklara karşı yapılan muamelelerin cezalandırılmasını isteyen İtilaf Devletleri, aynı zamanda İttihat ve Terakki üyelerinin yönetim kadrolarından bir an önce uzaklaştırılmasını talep eden muhalifler tarafından da destekleniyorlardı. Nitekim 14 Aralık 1918 tarihinde Vükela, tehcir sırasında suç işleyenlerin Divan-ı Harplerde yargılanmasına karar vermişti (Akşin, 2004: 144).

Muhaliflerin ve İtilaf Devletleri'nin baskısıyla bir yandan tasfiyeler devam ederken diğer yandan da İttihat ve Terakki döneminde sürgüne gönderilmiş ve yurtdışına çıkmak durumunda kalmış kişiler ülkeye geri dönmeye başlamışlardı (Akşin, 2004: 142). Bununla birlikte İttihat ve Terakki döneminde emekliye sevk edilenler ve meslekten azledilenlerin mağduriyetlerinin giderilmesi amacıyla, emekli bürokratların yeniden göreve getirilmeleri bu dönemde yaygın bir uygulama olarak ortaya çıkmıştı (Özkan, 2014: 141). Uzunca bir zamandan beri uygulanan bu politikaya uygun hukuki dayanak ise 9 Nisan 1919'da ilk Damat Ferit Paşa hükümetinin Dâhiliye Nazırı Cemal Bey'in Meclis-i Vükelâ'ya sunduğu teklif neticesinde oluşturulmuştu. Bu teklifin içeriği ise emekliye sevk edilmiş olan vali, mutasarrıf ve kaymakamların tekrar aktif göreve dönmelerine yönelikti. Bunun üzerine hükümet, hizmet süreleri yirmi beş yılı geçen vali, mutasarrıf, kaymakam ve polis memurlarının emekliye sevk edilmelerini düzenleyen 3 Ocak 1918 tarihli kanunun ilga edildiğine dair bir Hükümet Kararnamesi yayımlamıştı (Özkan, 2014: 178-179). Emekliye sevk edilen memurların yeniden göreve getirilmeleriyle ilgili olarak Reşit Paşa'nın Hatıraları'ndan aktarılan şu ifadeler dikkat çekmektedir:

Devlet idaresini şimdi ellerinde tutanlar kendilerine yar olacak sekiz on ehliyetli insan dahi bulamayacak bir mevkidedirler. Bütün valileri, mutasarrıfları, nahiye müdürlerini bir çırpıda değiştirmek isterler. Ordu kumanda heyeti üzerinde de derece derece aynı değişikliği yapmayı düşünürler. Lâkin ellerinde adam yoktur. Onun için mütekaitlere başvuracaklardır. Hâlbuki yaşını başını almış, dinlenmeye hak kazanmış ve dinlenmek zevkini de tatmış olan mütekaitlet arasından askeri, mülki, mali, adli bütün bir devlet kadrosunu dolduracak elemanlar bulmak imkânsızdır.

Onun için sadrazam da, yoldaşları da hayret içindeler, belki de fütura düşmüşlerdir (Yularkıran, 1939: 14).

Bununla birlikte İttihatçı hükümetler tarafından mahkûm edilen, memuriyetten uzaklaştırılan ve azledilenlerin haklarını korumak için Mağdurin-i Siyasiye Teavün Cemiyeti isminde bir cemiyet bile kurulmuştu (Tunaya, 1986: 374).

Mustafa Kemal Paşa'nın İstanbul Hükümetleri tarafından yapılan atamalara da müdahale ettiği olmuştur. Mustafa Kemal Paşa, Van Valisi Haydar Bey'in görevden alınması ve yerine Mithat Bey'in getirilmesi üzerine Dâhiliye Nezaretine gönderdiği bir yazıda Haydar Bey'in görevinde kalmasını gerektiren zorunlu sebepler olduğunu söylüyor ve bu konuda ricasının kabul buyurulmasını istiyordu (Başbakanlık Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı, 1982: 37). Bunun üzerine alınan bir kararla Van Valisi Mithat Bey'in Erzurum Valiliği'ne, Haydar Bey'in de Van Valiliği'ne atanmasına karar verilmişti (BOA, MV, 251/ 12). Ayrıca Ali Fuat Cebesoy ve Mustafa Kemal Paşa arasında "*bir kurtuluş yolu bulmak, bir milli mukavemet hareketi yaratmak*" amacıyla yapılan bir toplantıda İttihatçı olarak nitelendirilen idare amirlerinin görevlerinden uzaklaştırılması ve yerlerine ehliyetsiz kişilerin getirilmesi üzerine Milli Mücadele destekçisi olan idare amirlerinin görev yerlerinde bırakılmasının sağlanmasına karar verilmişti (Cebesoy, 1953: 37). Dolayısıyla Milli Mücadele Hareketi'nin güçlenmeye başladığı süreçte İstanbul Hükümetleri tasfiyelerle, kendi politikalarının uygulanmasını sağlayacak, kendisine sadık bir bürokrasi yaratmaya çalışırken Milli Mücadele Hareketi, kendilerine destek veren idare amirlerinin tasfiyelerine engel olmaya çalışıyorlardı.

Sivas Kongresi'nin Ali Galip Bey tarafından engellenmeye çalışılması üzerine İstanbul-Anadolu arasındaki başta haberleşme olmak üzere kesilen bütün ağlar Damat Ferit Paşa'nın istifası üzerine sadrazam olan Ali Rıza Paşa hükümeti döneminde yeniden kurulmaya başlamıştı (Akşin, 2004b: 17). Hükümet kurulduktan sonraki gün Mustafa Kemal Paşa, Temsil Heyeti adına bütün kolordu komutanlıklarına ve Milli Mücadele'ye yardımcı olan vali ve valiliklere gönderdiği bir genelgenin, Harbiye ve Dâhiliye Nazırlıklarına gönderilmesini istiyordu. Bu genelgede Damat Ferit Paşa hükümetinin uygulamalarına alet olarak halkı birbirine karşı kıskırtmaya çalışan Konya Valisi Cemal Bey, Elazığ Valisi Ali Galip Bey ve Malatya Mutasarrıfı Halil Bey'in tutuklanarak harp divanına verilmelerini; Trabzon Valisi Galip Bey, Kastamonu eski valileri İbrahim ve Ali Rıza Beyler ile Ankara Valisi Muhittin Paşa'nın herhangi bir göreve getirilmemelerini; Milli Mücadele'ye desteklerinden dolayı azledilen Sivas Valisi Reşit Paşa'nın görevine iade edilmesi, Bitlis eski Valisi Mazhar Müfit Bey ile Van eski Valisi Haydar Bey'in boş illere tayin edilmesini istemekteydi. Yine bir başka genelgede de eski nazırlardan Ali Kemal Bey,

Süleyman Şefik Paşa, Adil Bey ile Telgraf Genel Müdürü Refik Halit Bey'in Yüce Divan'a sevk edilmelerini talep ediyordu (Atatürk, 2017: 173).

7 Ekim 1919 günü Harbiye Nazırı Cemal Paşa Mustafa Kemal Paşa'ya gönderdiği telgrafta, milli iradenin hâkimiyetini kabul ettiklerini ifade ederek zarara uğramış olan valilerin durumlarını düzeltmeyi ve yeterli olanların seçilerek atamalarının yapılacağını ifade ediyordu (Atatürk, 2017: 188). Ancak yapılan atamalar gösteriyordu ki Temsil Heyeti'nin bu atamaları etkileme imkânı sınırlıydı. Atamalar hala Saraydan yapılıyordu ve İtilaf Devletleri'nin de etkisi gözardı edilemezdi (Akşin, 2004b: 180). Zira İngiliz Muhipler Cemiyeti kurucusu Sait Molla'nın İngiliz casusu Rahip Fru'ya yazdığı mektuplardan birinde, kendilerinin koruyucusu olduğu söylenen Polis Müdürü Nurettin Bey'in görevinden alınmak istendiği ve bu duruma engel olunması gerektiğinden bahsediliyordu (Sarıhan, 2000: 99).

Anadolu'da, taşraya ataması yapılan valilerin, memurların, askerlerin fiili durumlar yaratılarak kabul edilmelerini engelleme girişimleri de oluyordu. Bu konuda en iyi örnek Ankara Valisi Ziya Paşa'dır. Ziya Paşa'nın atanma haberi Ankara'ya ulaşır ulaşmaz gelmemesi istenmiş, geldiği takdirde tutuklanacağı kendisine bildirilmişti. Bu konudaki fikirler Ankara Müftüsü Rıfat Hoca ve Belediye Reisi Kütükcüzade Ali Bey tarafından İstanbul'a da ulaştırılmıştı. Ancak bu direniş hükümet tarafından olumlu karşılanmamış (Akşin, 2004b: 181), Cemal Paşa 21 Ekim 1919'da gönderdiği telgrafta hükümetin atadığı kimi valilerin Milli Mücadeleciler tarafından tanınmadığı, her taraftan ayrı ayrı isteklerin öne sürülmesinin hükümeti zor duruma düşürmesinden dolayı bu gibi hususların engellenmesini Mustafa Kemal Paşa'dan rica ediyordu (Atatürk, 2017: 227).

Meclis-i Vükela'nın 18 Şubat 1920 tarihinde yaptığı toplantıda ise Maliye Nezareti'nin başvurusu üzerine, Milli Mücadele Hareketi'ne karşı oldukları için Temsil Heyeti kararı ile görevinden ayrılan memurların maaşlarının ödeme şekillerinin nasıl olacağı konusu görüşülmüştü. Buna göre memuriyet bölgelerinden ayrılmak zorunda kalmış ve yerine vekil atanmış memurların izinli sayılarak maaşlarının tam verilmesine, azil edilenlerin gerçekten azillerini gerektirecek bir durum varsa azledilmelerine, azli gerektirecek bir durum yoksa görevlerine iade edilmelerine ya da başka bir memuriyete atamalarının yapılmasına karar verilmişti (Gökbilgin, 2022: 331).

Mondros Mütarekesi ile başlayan süreç içerisinde ortaya çıkan temel sorunlardan biri de işgal edilmiş bölgelerde (memalik-i meşgule) görevli Osmanlı memurlarının durumlarıydı. Bu bölgelerdeki memurlar ya işgal edilmiş bölgelerde kalıp işgalcilerle birlikte yaşayacaklardı ya da İstanbul'a gidip hükümetin onları yeniden görevlendirmesini bekleyeceklerdi. Özellikle Sevr

Antlaşması'nın imzalanması ile birlikte bu durum farklı bir boyut kazanmıştı. Zira Osmanlı Devleti bu antlaşmaya göre topraklarının önemli bir bölümünü kaybediyordu. Haliyle İstanbul Hükümeti'nin ortaya çıkan bu yeni duruma göre bir düzenleme yapması gerekiyordu. İlk Damat Ferit Paşa Hükümeti döneminde çıkarılan bir kararnameye göre hali hazırda işgal altında bulunan bölgelerdeki memurlar, başka bir memuriyete atanıncaya kadar maaşlarını yarım olarak alacaklardı. Sevr Antlaşması'ndan sonra çıkarılan kararnameye göre ise terk edilecek bölgelerde yaşayan bütün memurların maaşları kesilecektir. Bu bölgelerden, kalan Osmanlı topraklarına dönen memurlar ise mensup oldukları dairelere müracaat ederek Osmanlı tâbiyetinde kalacaklarını taahhüt eden senedi teslim ettiklerinde, emeklilik ve mezuniyet kanunlarından yararlanabileceklerdi (Özkan, 2014: 242-245).

Damat Ferit Paşa'ya dördüncü kez hükümeti kurma görevi verilmesiyle birlikte bir süredir Milli Mücadele Hareketi ile kurulan olumlu ilişkiler köklü bir değişikliğe uğrayarak, Kuva-yi Milliye aleyhtarlığı temel ilke olarak yeniden kabul edilmişti (Gökbilgin, 2022: 397). Ancak BMM'nin açılmasıyla birlikte Anadolu'daki idare büyük oranda ele alınmıştı. Dolayısıyla hem yapılan yeni atamalar hem de görevden almalar BMM Hükümeti tarafından dikkate alınmıyordu (Özkan, 2014: 242).

TBMM Hükümeti ile uzlaşma sağlamak amacıyla kurulan Ahmet Tevfik Paşa Hükümeti'nin programında hükümetin amacı, Anadolu ile uzlaştıktan sonra devletin çıkarlarına uyan bir barış antlaşması yaparak ikili iktidara son vermek ve Osmanlı Hanedanı'nın altında gerçek bir meşrutiyet ve düzenli bir idare kurmak olarak ifade edilmişti. Bunun üzerine Kuva-yi Milliye ile ilişkisi olduğu için cezalandırılanların affedilmesine karar verilmişti (Ayışığı, 1994). 5 Aralık 1920 günü TBMM Hükümeti ile İstanbul Hükümeti arasında bir uzlaşma sağlamak amacıyla yapılan görüşmede tam anlamıyla bir uzlaşma sağlanamasa da artık Damat Ferit Paşa dönemindeki çatışma ortamı da olmayacaktı. Ahmet Tevfik Paşa'nın bürokrasi ile ilgili faaliyetleri de genellikle Damat Ferit Paşa'nın aşırı uygulamalarının düzenlenmesine yönelik olmuştu. Bu hususta önemli adımlardan biri, 23 Nisan 1920 sonrası Divan-ı Harb-i Örfi tarafından verilen kararların temyiz edilebilmesini sağlamak için çıkarılan kararnamedir (Özkan, 2014: 251-252).

Bu süreçte ortaya çıkan temel sorun alanlarından biri de maliyenin içinde bulunduğu durumdu. Ahmet Tevfik Paşa Hükümeti bu sorunun aşılması için bir takım tasarruf tedbirlerine başvurması gerektiğini düşünüyordu. Bunun için ilk akla gelen önlem memur tensikatydı. Zira Osmanlı Devleti uzun zamandır finansman sorunları yaşıyordu ve memur tensikati her zaman başvurulmuş ilk önlem olmuştu. Buna göre öncelikle boşalan memuriyetlere yeni atamaların yapılmaması, mevcut memurlar ile işlerin görülmesi kararlaştırılmıştı. Bununla

birlikte Maliye Nezareti'nin hazırladığı bir taslağa göre de kazanılmış hakları saklı kalmak ve olağanüstü ödeneklerinin yarısını almak şartıyla hizmetlerinden vazgeçilmesi mümkün olan memurlar zorunlu izne çıkarılacaklardı (Özkan, 2014: 255-256). TBMM Hükümeti için de bütçe gelirlerinin sınırlı olması ve savaş harcamalarının önceliği nedeniyle kadro tensikatına başvurmak ilk akla gelen tedbir olmuştu. 04.01.1337 tarihli 87 Numaralı Vekâletler Kadrolarının Tesbiti Hakkında TBMM Kararı ile her vekâletin merkez ve mülhakat kadrolarını tespit etmek amacıyla beş üyeden oluşan bir encümen kurulmasına karar verilmişti (tbmm.gov.tr, 2023). Kurulan bu encümenlerin çalışmalarıyla birlikte 1400 memurun görevine son verilmişti (Akın, 2001: 233).

Milli Mücadele Dönemi'nin Bürokrasi-Siyaset İlişkisi Üzerinden Değerlendirilmesi

Eryılmaz'a göre, Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasının ardından kurulan yeni devlet, Osmanlı'nın devamı niteliğindedir. Ancak bu devamlılık, kurumsal ve kültürel yönden olup siyasal açıdan Osmanlı'dan kesin bir kopuşu ifade etmektedir. Yeni devletin bürokratik yapısı, genel hatlarıyla Osmanlı'dan miras alınmıştır. Bakanlıklar, Sayıştay, Danıştay, Yargıtay gibi temel devlet kurumları, yerel yönetimler ve taşra yönetim birimleri Osmanlı döneminden Türkiye Cumhuriyeti'ne devredilen kurumlardır (Eryılmaz, 2021: 157-58). Cumhuriyet ilan edildikten sonra Milli Mücadeleyi desteklememiş ya da karşı olmuş birçok memur görevinden alınmış hatta vatandaşlıktan çıkarılmış olsa da (BCA, 30-18-1-2/10-30-13) yeni kurulan devletin işi bilen memurlara ihtiyacı vardı. Bundan dolayı, Cumhuriyet'in daha ilk günlerinden itibaren devlet kadrosunda, milliyetçi genç memurlarla birlikte İstanbul'dan gelen bürokratlar birlikte yer alıyorlardı (Avcioğlu, 1976: 321).

Aynı zamanda Cumhuriyetin kuruluşu, misyon açısından Osmanlı Devleti'nden bir kopuşu ve sistematik bir değişimi de temsil etmektedir. Bu değişim özellikle siyasi rejim anlayışında kendini göstermektedir (Eryılmaz, 2021:158). İstanbul Hükümeti, siyaset ve bürokrasiyi geleneksel monarşi anlayışı çerçevesinde yürütmeye çalışırken; yeni kurulmakta olan devletin bürokrasi ve siyaset anlayışı, milli egemenlik ve halk iradesi üzerine inşa edilmeye çalışılıyordu. İstanbul Hükümeti'nin patrimonyal bürokrasi anlayışı, geleneksel bir bürokratik yapıya sahip olup merkeziyetçi bir anlayışla yönetilmekteydi. Dolayısıyla Milli Mücadele'nin başladığı ilk zamanlarda, bu harekete karşı mesafeli bir tavır sergilenmiştir. Milli Mücadeleyle birlikte Mustafa Kemal Paşa, bölgesel direniş hareketleri ile işbirliği içerisinde olan dönemin ihtiyaçlarına ve mücadelenin gerekliliklerine uygun, yeni bir bürokratik yapı oluşturmaya çalışmıştır. Mustafa Kemal Paşa tarafından oluşturulmaya çalışılan bürokrasi, daha modern ve rasyonel bir yapıyı temsil ediyordu. Bu iki farklı siyaset ve bürokrasi anlayışı arasındaki çatışma, rasyonel bürokrasinin yükselişine karşı

geleneksel yapının gösterdiği direnci ortaya koymaktadır. Ayrıca bu dönem, bürokratik liderlik ile siyasi liderlik arasındaki dinamikler açısından da dikkat çekicidir. Mustafa Kemal Paşa ve diğer liderler, bürokrasiyi siyasi hedefler doğrultusunda yönlendirdiler. Bu ilişki, bürokrasi teorisinin siyasetle nasıl iç içe geçtiğini gösterir.

Bu dönemde Milli Mücadele'nin doğası gereği, askeri ve sivil bürokrasi arasında yakın işbirliği bulunmaktaydı. Askeri liderler, sivil yönetimle koordineli çalışarak mücadelenin etkinliğini artırmışlardı. Ancak amaçlanan programların uygulanabilmesi, bu programların ilkelerini benimsemiş bir sivil bürokratik mekanizmayı gerektiriyordu. Kurtuluş Savaşı bittikten sonra ise askeri bürokrasinin rolü azaltılıp sivil bürokrasi güçlendirilmeye başlanmıştı (Heper, 1974: 101).

Sonuç

Mondros Mütarekesi'nin imzalanmasıyla başlayıp saltanatın kaldırılmasına kadar geçen dönem yakın tarihimizin en zor dönemlerinden biridir. Mütareke'nin imzalanmasıyla birlikte ülkenin kontrolü büyük oranda İtilaf Devletleri'nin eline geçmişti. İtilaf Devletleri, Mütareke'nin maddelerine dayanarak birçok stratejik noktayı işgal ediyor, bazı noktalarda da azınlıkların çıkardıkları isyanları destekliyordu. Padişah ve Hükümet, İtilaf Devletleri'nin kendileri için çizdiği sınırlar içerisinde, onların koydukları kurallar çerçevesinde yaşamaya razıydılar. İtilaf Devletleri'nin karşısında, aralarında Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşlarının olduğu bir grup askerden başka kimse yoktu. İstanbul Hükümetleri elde kalanlarla Osmanlı varlığını devam ettirmeye çalışırken Mustafa Kemal Paşa'nın öncülüğünde kurulan Milli Mücadele Hareketi de milli hâkimiyete dayanan, bağımsız yeni bir Türk Devleti kurmayı amaçlıyordu.

Milli Mücadeleciler planlarını hayata geçirmenin yolunun ülkenin iktidarını ele geçirmekten geçtiğini biliyorlardı. Gerçi Mondros Mütarekesi'nin imzalanmasıyla birlikte ülkede bir iktidar boşluğu oluşmuştu, Osmanlı siyasal kurumları İtilaf Devletleri baskısı altında olduğundan kendi kararlarını dahi veremeyecek duruma gelmişlerdi. İstanbul Hükümetlerinin Anadolu ile girdikleri mücadelenin temeli de buydu: Anadolu'da alternatif bir iktidar odağının ortaya çıkmasına engel olmak. Bunu hayata geçirmek için en önemli araç ise bürokrasi olmuştu. Ordunun milli hareketi desteklemesinden dolayı İstanbul Hükümetlerinin bürokrasiyi kullanmaktan başka çareleri de yoktu. Ancak İstanbul Hükümetlerinin, özellikle de Damat Ferit Paşa Hükümeti'nin, bütün engellemelerine ve çabalarına rağmen önce Temsil Heyeti'nin kurulması daha sonra BMM'nin açılması ve içerisinde bir hükümet çıkarılması bu dönemin Türk siyasal hayatı açısından en ilginç dönemlerinden biri olduğunun göstergesiydi. Zira tek bir devlet üzerinde iki iktidar odağı bulunuyordu.

Bu dönemde İstanbul Hükümetlerinin politikalarını etkileyen pek çok unsur vardı. İtilaf Devletleri, hem Osmanlı Devleti'nin İttifak Devletleri yanında savaşa girmesi kararını veren hem de azınlıklara yapılanların sorumlusu olarak gördükleri İttihat ve Terakki üyelerinin cezalandırılması için İstanbul Hükümetlerine baskı yapıyorlardı. Bununla birlikte başta Padişah olmak üzere İttihat ve Terakki döneminde iktidarın uzağında kalmış kişiler İttihatçı idarenin dayanağı olarak gördükleri bürokrasinin tasfiye edilmesini savunuyorlardı. O dönem bürokrasiden uzaklaştırılmış muhalif memurlar yeniden göreve gelmek için çabalıyorlardı. İlk olarak İttihatçılara yönelik olan bu tepki daha sonra Milli Mücadelecilere yönelmişti. Onlara göre Milli Mücadele Hareketi'nin İttihat ve Terakki'den bir farkı yoktu. Böyle bir ortamda hem iki farklı iktidar odağının bulunması hem de yaklaşık dört yıllık bir zaman içerisinde kısa aralıklarla hükümetlerin değişmesi bürokrasiyi de zor durumda bırakmıştı. Sivas Valisi Reşit Paşa'nın hem İstanbul Hükümeti tarafından hem de Mustafa Kemal Paşa'dan kendisine gönderilen bildirimler neticesinde *"Biri öbürünün tamamile zıddı bir zihniyetten mülhem olan bu yazılardan hangisine itaat, imtisal ve inkiyat etmek lâzımdı?"* şeklindeki tepkisi bunu açıkça göstermektedir. Aynı zamanda tasfiyeler nedeniyle iş yapacak memur eksikliği de yaşanıyordu. Buna çözüm olarak bulunan yöntem ise emekli ya da görevinden ayrılmış eski memurların yeniden aktif göreve getirilmeleriydi.

İstanbul Hükümetlerinin her birinin izlediği politikalar da birbirinden farklıydı. Damat Ferit Paşa, Milli Mücadelecilere karşı her türlü önlemi almaktan geri durmamıştı. Milli Mücadele liderlerini asi ilan ederek şeyhülislama milli harekete karşı olmanın gerekli olduğu yönünde fetvalar verdirmesi, Kuva-yi Milliye'nin karşısına çıkarmak için düzenli bir kuvvet olarak Kuva-yi İnzibâtiye'nin kurulması için uğraşması, atadığı valilere milli hareketin çalışmalarını durdurması emri vermesi ve suçlu gördükleri kişilerin Divan-ı Harplerde yargılanmalarını sağlaması Damat Ferit Paşa'nın bu hareketi ortadan kaldırmak için sarf ettiği gayreti göstermektedir. Ali Rıza Paşa'nın Milli Mücadele Hareketi ile uzlaşmaya çalışması ise bu hareketin İstanbul Hükümeti tarafından tanındığının göstergesiydi. Benzer şekilde Salih Paşa ve son sadaret döneminde Ahmet Tevfik Paşa da orta yol bulma çabasına girmişlerdi. Sadrazamların bu farklı politikaları, Temsil Heyeti ve TBMM Hükümeti'ni de farklı politikalar benimsemeye yöneltiyordu. Damat Ferit Paşa'ya karşı cephe almaktan ve planlarını hayata geçirmek için bazı eylemlerde bulunmaktan çekinmiyorlardı. Ancak Ahmet Tevfik Paşa, Ali Rıza Paşa ya da Ahmet İzzet Paşa gibi dönemin sayılan devlet adamlarına karşı aynı tepkiyi göstermiyor, orta yol bulmaya daha sıcak bakıyorlardı.

Temsil Heyeti, Anadolu'nun birçok noktasında İstanbul Hükümeti'nin yaptıkları atamaları tanımayarak mülki bürokrasiye kendilerine sadık bürokratları

yerleştiriyorlardı. Bu iş Damat Ferit Paşa zamanında karşılıklı olarak sert bir ortamda gerçekleşirken, uzlaşma dönemi sadrazamları döneminde daha barışçı bir ortamda oluyordu. Uzlaşma dönemi Sadrazamları ya da Dâhiliye Nazırları ile yapılan görüşmelerde Mustafa Kemal Paşa, görevinden uzaklaştırılan Milli Mücadele yanlısı bürokratların görevlerine iade edilmesi, Milli Mücadele karşıtı bürokratların görevlerinden alınarak yerlerine kendilerinin de onayını almış yeni bürokratların atanmasını istiyordu. Bu istekler kimi zaman karşılık bularak hemen yerine getiriliyor olsa da zaman zaman isteklerinin geri çevrildiği de oluyordu.

İstanbul Hükümetlerinin bürokrasideki tasfiyelerine Temsil Heyeti'nin ilk ciddi karşılığı Sivas Kongresi açıldıktan sonra olmuştu. Bu dönemden sonra BMM açılıncaya kadar taraflar bürokrasi üzerinden ciddi bir yarışa girmişlerdi. Ancak BMM'nin açılması ve hükümetin kurulması ile Milli Mücadele Hareketi hem ülke içinde hem de uluslararası alanda kabul edilebilirliği artmıştı. Bundan sonraki süreçte TBMM Hükümeti, İstanbul Hükümetlerinin kararlarına daha sert tepkiler verebilmiş ve aldıkları kararların uygulanmasını engellemişlerdi.

Kaynakça

- 3 Sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun:
https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100003.pdf (23.06.2023)
- 7 Sayılı 16 Mart 1336 Tarihinden İtibaren İstanbul Hükümetince Akdedilen Bilcümle Mukavelât Uhudat ve Sairenin Keenlemeyekûn Addi Hakkında Kanun:
https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100007.pdf (25.06.2023)
- 87 Numaralı Vekâletler Kadrolarının Tespiti Hakkında TBMM Kararı:
https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/karartbmmc001/karartbmmc00100087.pdf (19.08.2023)
- 308 Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Hukuku Hâkimiyet ve Hükümranının Mümessili Hakikisi Olduğuna Dair TBMM Kararı:
https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/karartbmmc001/karartbmmc00100308.pdf (08.07.2023)
- 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasi/> (28.07.2023)
- Ahmet İzzet Paşa. (2017). Feryadım II. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Akandere, O. ve H. A. Polat. (2011). Damat Ferit Paşa Hükümetlerinin Milli Mücadele Karşıtı Politikaları. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Akın, R. (2001). TBMM Devleti (1920-1923). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akın, R. (2021). Milli Mücadele Döneminde Mülki İdare ve Mülkiyeliler. Türkiye'nin Modernleşme Süreci ve Mekteb-i Mülkiye. (Ed. O. Çelik, C. U. Çiner, & A. Pekel). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

- Akşin, S. (2004a). İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele: Mutlakiyete Dönüş 1918–1919: C. 1. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Akşin, S. (2004b). İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele: Son Meşrutiyet 1919-1920: C. 2. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Atatürk, M. K. (2017). Nutuk. İstanbul: Çınar Yayınları.
- Avcıoğlu, D. (1976). Türkiye'nin Düzeni (Dün, Bugün, Yarın). İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Aydemir, Ş. S. (1999). Tek Adam: Mustafa Kemal: C.1. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Aydemir, Ş. S. (1993). Tek Adam: Mustafa Kemal: C. 2. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Ayışığı, M. (1994), Son Osmanlı Hükümeti ile Ankara Hükümeti Arasındaki Münasebetler II (21 Ekim 1920—4 Kasım 1922), <http://w3.balikesir.edu.tr/~metinayisigi/istanbul2.htm> (27.07.2023)
- Başbakanlık Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı. (1982). Atatürk ile İlgili Arşiv Belgeleri (1911-1921 Tarihleri Arasına Ait 106 Belge). Ankara: Başbakanlık Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı.
- Belen, F. (1973). Askeri, Siyasal ve Sosyal Yönleriyle Türk Kurtuluş Savaşı. Ankara: Başbakanlık Kültür Müsteşarlığı.
- Cangızbay, K. (1998). “Hiçkimse'nin Cumhuriyeti”. *Yeni Türkiye Dergisi*, 5(23-24), 3560-3570.
- Cebesoy, A. F. (1953). Milli Mücadele Hatıraları. İstanbul: Vatan Neşriyatı.
- Cebesoy, A. F. (2002). Siyasi Hatıralar: Büyük Zaferden Lozan'a. C. 1. İstanbul: Temel Yayınları.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Osmanlı Arşivi (BOA). <https://katalog.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/Arama/OzelArama.aspx> (23.06.2023)
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Cumhuriyet Arşivi (BCA). <https://katalog.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/Arama/OzelArama.aspx> (20.07.2024)
- Çoker, F. (1994). Türk Parlamento Tarihi: Milli Mücadele ve TBMM I. Dönem 1919-1923. C. 1. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları.
- Demirel, A. (2019). “Milli Mücadele Döneminde İstanbul-Anadolu Arasındaki İktidar Mücadelesi (30 Ekim 1918—23 Nisan 1920)”. *TYB Akademi*, 27, 83-106.
- Dışişleri Bakanlığı. (1973). Kurtuluş Savaşımız (1919–1922): C. 1. Ankara: Dışişleri Bakanlığı Araştırma ve Siyaset Planlama Genel Müdürlüğü.
- Eryılmaz, B. (2021). Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Gemici, F., ve Şahin, E. (2014). “Millî Mücadele’de Bir Vali: Sivas Valisi Mehmet Reşit Paşa (1868-1924)”. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 2(2), 1-25.

- Genelkurmay Askerî Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığı. (1989). Askeri Tarih Belgeleri Dergisi. Genelkurmay Başkanlığı Basımevi, 87.
- Genelkurmay Başkanlığı. (1994). Türk İstiklal Harbi II: Batı Cephesi. Ankara: Genelkurmay Basımevi.
- Genelkurmay Başkanlığı. (1999). Türk İstiklâl Harbi I: Mondros Mütarekesi ve Tatbikatı. Ankara: Genelkurmay Basımevi.
- Genelkurmay Başkanlığı Harp Tarih Dairesi. (1952). Harp Tarihi Vesikaları Dergisi. Genelkurmay Başkanlığı Basımevi, 1.
- Gökbilgin, M. T. (2022). Milli Mücadele Başlarken: C. 2. İstanbul: Kronik Kitap.
- Heper, M. (1974). Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi.
- İnalcık, H. (2004). "Bürokrasi, Batılılaşma, Laikleşme". TBB Dergisi, 50, 61-71.
- İnalcık, H. (2022). Milli Mücadele Tarihi (1908-1923). İstanbul: Kronik Kitap.
- Kocaoğlu, B. (2003). İttihat ve Terakki Fıkrası'nın Dağılıması [Doktora Tezi]. Samsun: Ondokuz Mayıs Üniversitesi.
- Lewis, B. (2017). Modern Türkiye'nin Doğuşu (Çev. B. B. Turna). Ankara: Arkadaş Yayınevi.
- Özkan, A. (2014). II. Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Askeri ve Mülki Bürokraside Tasfiyeler: Askeri ve Mülki Heyet-i Mahsûsalar. Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu.
- Rustow, D. A. (1959). "The Army and the Founding of the Turkish Republic". World Politics, 11(4), 513-552.
- Sarıhan, Z. (2000). Kurtuluş Savaşı'nda İkili İktidar. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Selek, S. (2000). Anadolu İhtilâli: C. 1. İstanbul: Kastaş Yayınları.
- Tanör, B. (1992). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri. İstanbul: Der Yayınları.
- Tansel, S. (1973a). Mondros' tan Mudanya'ya Kadar. C. 1. Ankara: Başbakanlık Kültür Müsteşarlığı Cumhuriyetin 50. Yıldönümü Yayını.
- Tansel, S. (1973b). Mondros' tan Mudanya'ya Kadar. C. 2. Ankara: Başbakanlık Kültür Müsteşarlığı Cumhuriyetin 50. Yıldönümü Yayını.
- Tansel, S. (1973c). Mondros' tan Mudanya'ya Kadar. C. 3. Ankara: Başbakanlık Kültür Müsteşarlığı Cumhuriyetin 50. Yıldönümü Yayını.
- Tunaya, T. Z. (1986). Türkiye'de Siyasal Partiler: Mütareke Dönemi 1918-1922. İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- Tunaya, T. Z. (2003). Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Turan, Ş. (1992). Türk Devrim Tarihi II: Ulusal Direnişten Türkiye Cumhuriyeti'ne. İstanbul: Bilgi Yayınevi.

- Ural, S. (2005). “Ahmet İzzet Paşa Hükümeti’nin Programı ve Mebusan Meclisi’ndeki Yankıları”. AÜ Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi, 27, 271-287.
- Yaman, A. E. (2021), İstanbul Hükümetleri ve Millî Mücadele, Atatürk Ansiklopedisi, <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/istanbul-hukümetleri-ve-milli-mucadele/> (01.08.2023)
- İrade-i Milliye. (2014). Sivas Belediyesi Yayınları.
- Yularkıran, C. R. (1939). Reşit Paşanın Hatıraları. İstanbul: Muallim Ahmet Halit Kitabevi.
- Zürcher, E. J. (1987). Milli Mücadelede İttihatçılık. Ankara: Bağlam Yayınları.
- Zürcher, E. J. (2005). Savaş, Devrim ve Uluslaşma: Türkiye Tarihinde Geçiş Dönemi (1908–1928) (Çev. E. Aydınöğlü). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Artificial Intelligence and Citizen Participation in Governance: Opportunities and Threats

Nadia LAHDILI*

Murat ÖNDER**

Israel Nyaburi NYADERA***

Abstract: *This study seeks to develop a research agenda by looking at the nexus between citizen participation and artificial intelligence (AI). Existing studies have focused more on conceptual, explanatory, and practice-driven aspects of AI and overlooked the lessons, opportunities, and threats that emerge from AI's increased yet complex application in citizen participation processes. Given that AI has the possibility of positively or negatively influencing citizens' participation in governance processes and the high cost of adopting AI-related technologies, this paper considers it important to examine its potential threats and opportunities. To achieve this objective, the study will look at how the use of AI can enhance the participation of citizens in governance activities. The authors argue that there is great potential in enhancing citizen participation in policymaking by deploying AI technologies such as chatbots and machine learning algorithms. This will also impact policymakers' response to citizens' needs by gathering information and recording data, processing information, answering citizens' queries, etc. The study however points to*

* Dr., Department of Political Science and Public Administration, Ankara Yıldırım Beyazıt University, Ankara, Türkiye, nadias.works@gmail.com, orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-2059-6118>

** Prof. Dr., Faculty of Economics and Administrative Sciences, Boğaziçi University, Istanbul, Türkiye, murat.onder1@bogazici.edu.tr, orcid id: <https://orcid.org/0000-0001-8300-862X>

*** Dr., Senior Researcher/ Lecturer, National Defence College, Karen, Kenya, inyadera@ndu.ac.ke, orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-0432-6935>

Makale Geliş Tarihi: 19.09.2023

Makale Kabul Tarihi: 23.09.2024

threats such as inadequate computer literacy, cyber-attacks, data privacy, and civil liberties, the cost of adopting AI technologies, and inadequate personnel as having the potential to undermine the successful application of AI in citizen participation processes.

Keywords: Artificial intelligence, citizen participation, democracy, government, policymaking.

Yapay Zeka ve Yönetişimde Vatandaş Katılımı: Fırsatlar ve Tehditler

Öz: Bu çalışma, vatandaş katılımı ve yapay zeka (YZ) arasındaki bağı inceleyerek bir araştırma gündemi geliştirmeyi amaçlamaktadır. Mevcut çalışmalar daha çok YZ'nin kavramsal, açıklayıcı ve uygulama yönlerine odaklanmış ve YZ'nin vatandaş katılım süreçlerinde artan ancak karmaşık uygulamalarından ortaya çıkan dersleri, fırsatları ve tehditleri göz ardı etmiştir. YZ'nin vatandaşların yönetim süreçlerine katılımını olumlu veya olumsuz yönde etkileme olasılığı ve YZ ile ilgili teknolojileri benimsemenin yüksek maliyeti göz önüne alındığında, bu makale potansiyel tehditleri ve fırsatları incelemenin önemli olduğunu düşünmektedir. Bu amaca ulaşmak için çalışma, YZ kullanımının vatandaşların yönetim faaliyetlerine katılımını nasıl artırabileceğine bakacaktır. Araştırmacılar, chatbotlar ve makine öğrenimi algoritmaları gibi YZ teknolojilerini kullanarak vatandaşların politika yapımına katılımını artırma konusunda büyük bir potansiyel olduğunu savunmaktadır. Bu YZ teknolojileri aynı zamanda politika yapıcıların bilgi toplama, verileri kaydetme ve bilgileri işleyeme ile vatandaşların ihtiyaçlarına yanıt vermesini de etkileyecektir. Ancak bu çalışma, yetersiz bilgisayar okuryazarlığı, siber saldırılar, veri gizliliği ve sivil özgürlükler, YZ teknolojilerini benimsemenin maliyeti ve yetersiz personel gibi tehditlerin, YZ'nin vatandaş katılım süreçlerinde başarılı bir şekilde uygulanmasını engelleme potansiyeline sahip olduğunu da işaret etmektedir.

Keywords: Yapay zeka, vatandaş katılımı, demokrasi, hükümet, politika oluşturma

Introduction

In a rapidly transformative world, new technologies are omnipresent in human lives and quotidian interactions. Great powers are racing to acquire the latest innovations for financial gains, global visibility, and leadership, waging “technology wars” to survive in the digital world. AI is one thriving field, with the impact being “more than anything in the history of mankind” (Russell, 2021). Global spending on AI systems will rise from \$85.3 billion in 2021 to more than \$204 billion in 2025, as companies use AI as part of their “digital transformation initiatives” and hope to remain competitive in the digital economy. In terms of overall investment across all industries, automated customer service agents and sales process recommendation and automation are the two most prominent use cases (IDC, 2021). Equally, AI literature is catching more and more scientific attention. Reis and colleagues (2020: 2) conducted a preliminary search in July 2020 on AI literature, and identified 351,362 scientific documents, with the AI scientific trio being led by the United States, China, and the United Kingdom.

Computer scientists projected in the 1960s and 1970s that “within a decade we would see machines that could think like humans” (Castro and New, 2016: 2). While this prophetic optimism did not happen at the time, recent

advancements in AI cannot be overlooked. Scholars such as Helbing (2019a: 25) opine that “computers will surpass the capacity of the human brain before 2030 and the capacity of all human brains before 2060”. Algorithms can help people make better decisions by overcoming human limitations like “bounded rationality” and “information processing” (Vogl et al., 2019). Notwithstanding the role of AI in assisting stakeholders to make decisions more rigorously, its irresponsible use may generate discriminatory practices and some of its features may breach privacy laws.

This paper is primarily concerned with the role of AI in citizen participation for several reasons. First, it is argued that democracy is at crossroads with a reconceptualization of narratives in the age of technologies that have created (digital) spaces for interactions, coupled with discussions on digital citizenship, fake news, deteriorating trust in political institutions, and the rise of citizen power in the governance systems. Second, there is a need to explore the relationship between the algorithmic turn and democracy, defined as the “central and strategic role of data processing and automated reasoning in electoral processes, governance, and decision-making” (Gurumurthy and Bharthur, 2018: 40). Third, the emergence of AI technologies is an incontestable reality, raising questions on how they will shape societies’ governance systems and democratic profiles. Unlike the traditional model of public administration where citizens are sole receivers of public services, and the New Public Management model in which citizens are treated as “clients”, digital era governance (Vogl et al., 2019) and co-governance model emphasize that citizens are “stakeholders” who can potentially influence the policymaking, hence, the need to include them in the process.

In line with these concerns, one might ask whether AI will undermine or sustain democratic institutions. This sets a quest for studies on the effects and prospects of AI technologies in government and their impact on political institutions and democracy. Another reason is an attempt to generate further literature on AI governance studies. For instance, Wirtz and colleagues (2020) argue that the literature offers “limited answers to the question of how to achieve political governance in the European Union through AI.”

The study explores whether AI increases democracy and citizen participation or reduces it, by examining AI applications, opportunities, and threats. It raises the following question: *What role does AI play in citizen participation?* Answering this question will enable us to understand the applications of AI in citizen participation and the prospects of AI-based technologies in democracy. For this purpose, this article is organized as follows: First, the conceptual framework provides definitions of AI and citizen participation. Next, the article discusses the applications of AI in citizen participation, to answer the question: “How does citizen participation benefit from AI-based systems?” Then, the article seeks explanations for the opportunities and challenges of AI-based technologies in citizen participation, to

answer the question: “How good and/or how bad AI can be (and perhaps is) on citizen participation?” Finally, the article looks at the prospects of AI in citizen participation, by looking at the future of citizen participation in the age of AI.

Background of the Study: Artificial Intelligence and Citizen Participation

There is great potential in using AI in governance. Data analytics can positively impact policymaking practices (Gil-Garcia et al., 2018; Hagen et al., 2019; Simonofski et al., 2021). Large volumes of data can be processed using AI technologies, and patterns can be found, at the problem identification stage. Analysis of publicly available data can yield significant input for governments. When formulating policies, AI can accelerate analysis, by quickly revealing insights, when governments need to predict the anticipated costs and benefits of policy options. Citizens will be able to anticipate the potential effects of a policy since they will have a greater knowledge of the issues. In addition, AI can help identify potential flaws or cases of fraud in a policy as well as expedite the assessment of what needs to change (Höchtel et al., 2016: 158-163; Patel et al., 2021).

Artificial Intelligence

The history of AI is a dynamic and diverse concept that first appeared in the 1950s in the seminal work “Computing Machinery and Intelligence” by Alan Turing. The paper set concepts about the feasibility of programming an electronic computer to behave intelligently and includes a description of a famous imitation game (Jones, 2008: 3). Wang (2019: 9) asserts that the Turing Test is “intuitively appealing” and has been widely taken as the definition of AI by the public. However, within the field, most projects do not aim at pretending to be human beings.”

On the conceptual definition of AI, the article argues, along with other researchers that there isn’t a conclusive definition of AI (Valle-Cruz et al., 2019: 93; Wang, 2019; Reis et al., 2020: 2), with a plurality of definitions being “either too inclusive or too sector-specific” (Kritikos, 2019: 1-2). Hence, “AI can be defined by what AI researchers do” (Grosz et al., 2016: 13). Likewise, the phases of AI systems’ lifespan, which encompass research, design, development, deployment, and use, are characterized differently depending on the fields to which they apply (Zuiderwijk et al., 2021).

Wirtz and colleagues (2019: 3-4) assert that to get a “basic” understanding of AI, it is necessary to define “intelligence” as “an explicit term before applying intelligence to machines and describing the compound concept artificial intelligence”, with features of both “machine-based systems and human-like intelligent behavior” being fundamental to AI definitions. Intelligence refers to “a set of properties of the mind, such as the ability to plan, solve problems, and reason... the ability to make the right decision given a set of inputs and a variety

of possible actions” (Jones, 2008: 1), and to “the capacity of an information-processing system to adapt to its environment while operating with insufficient knowledge and resources” (Wang, 2019: 17). Several researchers have defined intelligence based on “fidelity to human performance”, in comparison to an “abstract, formal definition of intelligence called rationality”. Likewise, some view intelligence to be an internal attribute of mental processes and reasoning, while others focus on (exterior) intelligent behavior (Russell, 2021: 19).

AI is defined differently in each discipline, within its focus (Önder, 2020), and henceforth, multidisciplinary. Different disciplines namely mathematics, statistics, economics, computer science, philosophy, experimental psychology, biology, neuroscience, linguistics, and such, contributed concepts and techniques to AI such as cognitive computing, predictive analytics, etc. (Russell, 2021). Software-based techniques include “artificial neural networks, evolutionary computation, fuzzy logic, intelligent systems, multi-agent systems, natural language processing (NLP), expert systems, learning classifier systems, automatic learning, deep learning, data mining, text mining, and sentiment analysis”, and hardware-based techniques namely “robotics, autonomous cars, artificial vision, and virtual reality” (Valle-Cruz et al., 2019: 93-94; Eager et al., 2020: 17).

Tinholt and colleagues (2017: 2-3) classify AI solutions based on levels of consciousness into (1) “*reactive automators* aimed at process automation, based on the rule-based programming, to monitor, analyze and act”; (2) “*adaptive assistants* combine both the consciousness levels of reactive automators and contextual sensitivity, to interact, remember and anticipate, and adapt to new circumstances and learn from previous experiences, by which AI solutions become more valuable, in providing predictive analysis with more accuracy”; and (3) “*autonomous imaginers* have the “emotional awareness”, “moral reasoning” and “reactive imagination”, by which AI systems evolve from repetitive and contextualized systems into independent ones to feel, make morally driven decisions and create new things autonomously”.

Some AI programs attempt to simulate the emotions and personalities of humans (Valle-Cruz et al. 2019: 93). AI can also be organized into (1) “systems that think like humans”; (2) “systems that act like humans”; (3) “systems that think rationally”; and (4) “systems that act rationally” (Russell, 2021). If we synthesize these classifications, we can find that AI systems can perform tasks like humans can do, from thinking to acting based on “rationality”. Conversely, expecting an AI system to behave “exactly” like a human, is excessively “anthropocentric for non-human intelligence” because human behaviors are influenced not just by intellectual abilities and systems, but also by biological, evolutionary, and cultural circumstances (Wang, 2019: 9-10). Table 1 provides a summary of the different aspects of AI.

Table 1. Various aspects of AI

The aspect of AI Technology	The task of AI Technology	Consciousness Evolutionary Stages	Example of AI Systems/Solutions
<i>Monitor</i>	Gather information and record (key) data		Automated CCTVs and Internet of Things sensors
<i>Analyze</i>	Process information, detect patterns, and recognize trends	Reactive automators	Algorithms and big data analytics
<i>Act</i>	Carry out tasks and start specific processes		Password resetting and order placements
<i>Interact</i>	Listen, read, talk, write and respond to users of the AI solution		Use of the social welfare sector
<i>Remember</i>	Store and find information	Adaptive assistants	Cloud software and data crawlers
<i>Anticipate</i>	Recognize (preemptively) patterns		Predictive maintenance or policing heat maps (forecast where and when the next crimes are likely to occur)
<i>Feel</i>	Recognize, analyze, and respond to human emotions		Applications that understand our mood
<i>Moralize</i>	Integrate morality into decision-making processes	Autonomous imagimators	Weighing multiple moral perspectives and consequences
<i>Create</i>	Send orders to itself and start processes from the beginning		Artificial painters and musicians

Source: Tinholt et al. 2017: 2.

Citizen Participation

Citizen participation is an umbrella concept referring to the involvement of citizens in political activities and policymaking process through different forms of participation (Verba et al., 1972, 1978, 1995). It can be defined as “actions and initiatives by citizens, civic groups and organizations that lead to policy changes and influence governance decisions at various levels” (Citizen Participation

Forum, 2021). Examples include paying taxes¹, voting in elections, volunteering, online activism, attending public meetings, city councils, etc. Participation is vital to the democratic process (Arnstein, 1969; Barnes and Kaase, 1979; Dahl, 1994; Fuchs and Klingemann, 1995; Nabatchi and Leighninger, 2015; Theocharis and Van Deth, 2018), and provides individuals with “an opportunity to influence and hold ownership of public decisions”, and “establishes a sense of community, builds trust, and generates new approaches to solving complex public issues” (Denhardt et al., 2009; Bryson et al., 2013: 25-26; Loeffler and Bovaird, 2018).

The equation of democracy is determined by rights and duties. Analysis of the citizens-state relationship is defined by a contemporary governance discourse that is shifting toward more open, transparent, inclusive, and participatory governance. Likewise, participation, from the citizens’ lens, is a form of self-expression. Hence, this relationship transcends from treating citizens merely as taxpayers and clients, to “critical” and “shapers” of policies that affect their lives, especially considering the rise of the third sector in creating partnerships between the public and private sectors or what can be described as a multi-stakeholder participation model.

Three arguments promote the increase of citizen participation: First, the post-modern discourse theory claims that contemporary socio-economic conditions make people’s participation in public policies possible. Second, citizens’ dissatisfaction with traditional hierarchical bureaucracies has stimulated interest in participatory methods. Third, the rise of state-citizens interaction could be explained by the pursuit of the democratic ideal (Moynihan, 2003). It appears that a greater emphasis has recently been placed on citizen participation, which benefits and allows citizens to exercise their [democratic] right to have a say in the formulation of public policies. The outcomes of participation transcend giving citizens a voice and agency in policymaking, to benefiting the state by enabling better governance, improving the government-citizen relationship, increasing institutional trust, and providing a better allocation of resources. Therefore, participation enables individuals to become active members who have a better understanding and sense of their community and contribute to its well-being.

Citizen participation can be studied based on three aspects: First, information sharing or exchange defines participation as “the active engagement of the partners and customers in sharing ideas, committing time and resources, making decisions, and taking action to bring about the desired development objective” (Mohammed, 2013: 122). The focus of information exchange is “primarily on engagement” rather than on “power differences” among stakeholders (Brown, 1982). Stakeholders encompass groups, organizations, and

¹ Paying taxes is not only considered a form of a conventional citizenship act but also a citizen participation activity. The OECD’s 2010 report on “Citizen-State Relations: improving governance through tax reform” argues that taxation is a catalyst for more responsive and accountable governments and engages taxpayers-citizens in public life.

individuals who can influence or be influenced by policy decisions (Quick and Bryson, 2016: 158) or have a claim on an entity's attention, resources, and outputs.

Second, the level of inclusiveness in policymaking refers to participation as “the organized efforts to increase control over resources and regulative institutions in given social situations, on the part of groups and movements of those hitherto excluded from such control” (Mohammed, 2013: 122). This can be manifested in political or civic organizations to “invent spaces” for citizens to participate in the policymaking process. This characteristic can also be studied in the inclusion of the excluded (vulnerable) groups, to empower and get them involved in the decisions affecting their lives (Murrell, 1990; Cornwall, 2002).

Third, the application of influence and control is an aspect of participation that embodies “a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives, decisions and resources which affect them” (Ondik, 2003: 1). This characteristic represents the top of the rungs (third level) of Arnstein's (1969) Ladder of Citizen Participation and represents citizen power manifested in partnership, delegated power, and citizen control. This characteristic of participation embodies both influence and control, seen as a form of power that stakeholders exercise. Hence, this implies the availability of and accessibility to spaces where citizens can effectively participate (Goetz and Gaventa, 2001). Kristina Reinsalu, Programme Director of e-Democracy at e-Governance Academy (eGA), states that governments do not exclusively exercise power; rather, policies and choices are developed with the participation of citizens and the third sector, and this is the fundamental principle of open governance (Plantera, 2020).

Participants can help policymakers and the public become more informed and build a broader vision of issues by offering new knowledge, and different perspectives, ensuring that scarce resources are distributed more fairly, and solving policy problems through an inclusive policy approach (Loeffler and Bovaird, 2018). Indeed, promoting democracy and citizen participation is a “fundamental stance” in post-positivist thinking; a more participatory policy process supports the development of “more effective and competent” citizens, who are better “problem-solvers” and capable of establishing “constructive relationships” with other people who are working on diverse aspects of complex matters, as well as contributes to building social capital (Fung and Wright, 2003; Howlett et al., 2020: 32-33).

Research Approach: A Systematic Review

The research approach of this study can be classified into three phases:

Phase 1

In phase 1, the study was framed by the research questions and objectives which also informed the nature and type of literature to be used. The goal of

interrogating existing literature was to first identify the trend, topics, and thematic areas of concern for researchers in the field of AI and governance. In addition, a review of existing literature also provided invaluable insight into methodological, conceptual and theoretical frameworks used by other researchers to understand AI and governance. This information was useful in helping position this study in the existing literature. In this phase, the review of existing literature was guided by questions such as what is the qualitative and quantitative literature on AI and citizen participation? What are the contributions and main objectives of existing studies, which theoretical frameworks have emerged (new or modified) as well as the definitions of key concepts in AI and citizen participation?

Phase 2

In this phase, we focused on identifying relevant literature that will be included in this research. To achieve this goal, we used the inclusion/exclusion criteria presented in Table 2. The search was limited to academic publications (mainly journal articles, policy reports, conference proceedings, and books). To identify the most relevant studies, we limited our scope to publications in specific disciplines mainly decision sciences, business studies, public administration, policy sciences, and political science. Scopus and the Web of Science (WoS) were used to conduct this search.

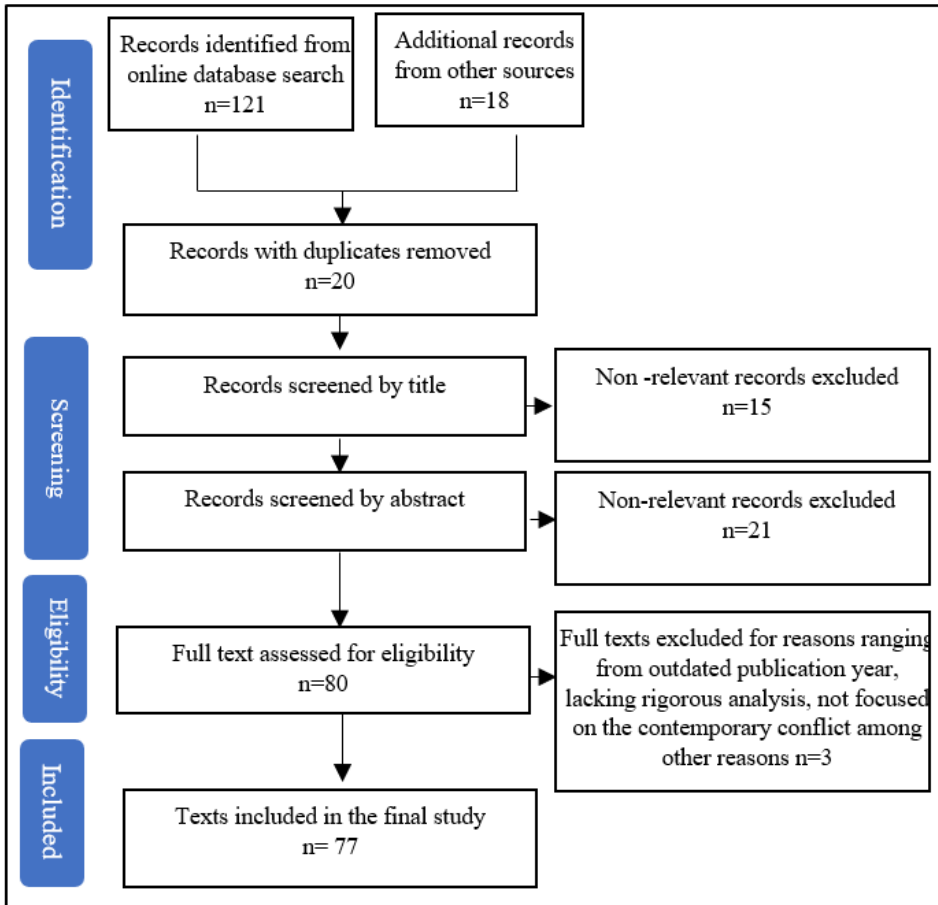
Table 2. Search words used in the Scopus and WoS databases.

Database	Search titles/keywords/terms
Scopus, WoS, University Library, Digital	“Artificial intelligence”, “Artificial intelligence and public administration”
Government Reference Library,	“unsupervised learning”, “public governance”, “public policy”, “robotics”, “machine learning”, “citizen participation”, “political participation and artificial intelligence”, “civic participation”, “artificial intelligence and democracy”, “government,” “policymaking,” “artificial intelligence and governance”, “artificial intelligence and citizen participation”, “artificial intelligence and policymaking”, “big data and participation”, “participation and AI applications”, “AI applications in voting”, “benefit of AI in governance”, “threats of AI in governance”

From the WoS, we were able to focus our search on literature that fall under the following disciplines, political science, public administration, management, economics, communication, engineering, multidisciplinary sciences, library/information science, international relations, and telecommunications. In the WoS, we deliberately ignored disciplines that would have produced a high

volume of technical studies on AI such as computer science, medicine, engineering, and physics whose content may have not been related to our area of study. These studies were also cross-checked on Google Scholar. After the search, a total of 145 articles and 19 reports were identified and after duplicates and less relevant articles and reports were removed, we remained with 77 sources (see Figure 1).

Figure 1. PRISMA inclusion and exclusion criteria



Source: Developed by the authors from the study

Phase 3

In phase three, we examined the information from academic and government sources with the aim of (1) establishing the nature, opportunities, and challenges that AI has particularly on citizen participation. (2) We also explored benefits and challenges facing citizens in their efforts to participate in governance issues. To

this end, we were able to identify current strengths and weaknesses of AI in citizen participation. However, the findings show that the integrating AI in citizen participation processes is not only likely to increase given the rapid changes and advancements in information and communication technologies but also the merits of AI on citizen participation is likely to outweigh its demerits. Therefore, in this phase we coined a number of recommendations and offer possible future prospects of AI and citizen participation that policy makers and academicians can take into account in their planning and research agenda.

In this article, we adopt the three scenarios approach proposed by Barber (1998). Despite the scarcity of AI-based technologies models in studies on the use of AI in governance, this study adopts the three-scenario model which illustrates the relationship between AI-based technologies and democracy to help us understand how good and/or how bad AI can be on citizen participation. This scenario-based explication is useful to approach the opportunities and threats of deploying AI in governance.

Table 3. Three scenarios of AI-based technologies

Scenario	Pangloss Scenario	Jeffersonian Scenari	Pandora Scenario
Definition	AI is a projection of present attitudes and trends.	AI can carry “all virtues” to societies and enhance democracy.	AI can carry “all evils” to societies and weaken democracy.
Uses of AI-based Technologies	Market forces realize an ideal technological society; they promote “new technologies in the paths of corporate efficiency, consumer entertainment, and media communications”, but they are unsure what they can accomplish for “civic communication, political education, and electoral efficiency”.	Allow marginalized individuals to participate in the democratic process; engage voters and assist them in becoming more knowledgeable about important political topics; raise people’s voices and ensure that their concerns are addressed by politicians; Auditing for transparency, among other things.	Facilitates information and communication centralized control; fakes vocal political support on social media; spreads deceptive messages to create the perception of popular support; manipulates citizens during election campaigns; strengthens “filter bubbles”, etc.
Psychological moods	Posture of complacency	Posture of hope	Posture of caution

Source : Barber (1998: 576-584); Savaget et al. (2019: 370).

Table 3 depicts three scenarios of AI-based technologies and their relationship to democracy within the scope of technological possibility: (1) the Pangloss scenario, based on “complacency and a projection of prevailing attitudes and trends”; (2) the Jeffersonian scenario, which affirms “the positive uses of new technology in nurturing modern democratic life, and AI positively impacts democracy”; and (3) the Pandora scenario, which examines “the dangers of technological determinism, and detrimental consequences on democracy” (Savaget et al., 2019: 370). The Pandora scenario can also be comprehended by the idea of a “digital power grab”, which is “simple to carry out and irreversible” (Helbing, 2019a: 29).

People are divided between, what we might call “AI optimists” who view AI as a “blessing” in our society and an opportunity to ease our lives, and “AI pessimists” who are skeptical about AI technologies and advocate for “caution”, where “devices will eventually think faster than humans and get rid of the slow humans to run companies more efficiently” (Helbing, 2019a: 26). AI systems could “learn, replicate, and possibly exceed human-level performance in the full breadth of cognitive and intellectual abilities” (Agarwal, 2018: 918). For instance, language recognition, preference analysis, and spam filtering are proving to be smarter than humans (CPI, 2017: 5). However, in evolving environments, there isn’t [yet] a system with all logical, learning, and problem-solving abilities (Köylü and Önder, 2017), and AI “still “falls short” of human cognitive abilities” (Taeihagh, 2021: 139).

Based on the three scenarios and how AI-based technologies are deployed, it can be argued that AI is a double-edged sword. As Barber (1998: 575) claims: “technology will always be with us, for better or worse, and that our fate will be determined by how we use or abuse it.” Governments, on the one hand, can deploy AI systems to “improve public policies and affairs, reducing the number of (front) officers, cases of maladministration, corruption, irrational decisions, as well as raise the efficiency of auditing or internal processes” (Savaget et al., 2019: 374). To benefit all parties, AI policies, frameworks, and regulations need to be based on standards, ethical principles, and societal values (Wirtz et al., 2019: 6).

Findings and Analysis

Applications of Artificial Intelligence in Citizen Participation

Based on the conceptual framework, we define AI in citizen participation as “the application of AI techniques in governance systems, and communication between policy actors and stakeholders in the process of policymaking.” These techniques include machine learning algorithms, data mining, reasoning, information storage, and retrieval, censoring, artificial neural networks, intelligent agents, genetic algorithms, speech and handwriting recognition, robotics, etc. (CPI, 2017: 6; Valle-Cruz et al., 2019: 92; Russell, 2021).

We observe that AI can make the workplace safer (EP, 2021). Generally, automation applications and robotics can rescale and speed up tasks (Agarwal, 2018: 919). Likewise, sensors and automated CCTVs help in reporting and monitoring information, which constitutes the AI database that can be used in different areas such as health, transportation, security, education, agriculture, environment, energy, etc. (Castro and New, 2016: 8-35). Hence, software and hardware are used to automate organizations' activities and procedures (Valle-Cruz et al., 2019: 92).

AI systems are also evolving as more data is made available and computer power surges. There exists a variety of AI applications in diverse sectors, with the potential of enhancing public services, monitoring urban infrastructure, traffic lights, subway use, waste disposal, and energy delivery (Köylü and Önder, 2017; Henman, 2020: 210-213; Önder, 2020; EP, 2021). Likewise, a big potential for AI exists in the public sector, by "assisting in making policy decisions, detecting fraud, planning new infrastructure projects, answering citizens' queries, and adjudicating bail hearings" (Martinho-Truswell, 2018). AI is also expected to impact democracy, by providing data-based monitoring, accessing high-quality information, and combating disinformation. Besides, it can help foster diversity and openness, by decreasing the danger of bias and depending on analytical data (EP, 2021). Thus, there are different AI applications in diverse domains, with opportunities to consider various AI applications in public institutions (Önder and Saygılı, 2018: 648).

Using AI to assist government decision-making will give significant potential for public institutions and policymakers to obtain greater economic and social benefits (Zuiderwijk et al., 2021). Castro and New (2016) assert that AI can assist organizations in making better decisions, developing innovative products and services, and increasing efficiency to generate economic and social value namely the ability of algorithms to reduce inconsistency and (social) bias in human decision-making. This supports the idea that AI processing capacity outperforms human capabilities and improves service delivery outcomes. Furthermore, AI has been shown to improve human accuracy, reduce manpower, organize complicated tasks through expert analysis, alter service delivery, decrease delivery inefficiencies, and improve citizen services and policymaking (Valle-Cruz et al., 2019: 93-94; Zuiderwijk et al., 2021). Organizations will be able to improve their workforce's capabilities through "AI and cognitive computing by processing and learning from large amounts of disparate data across heterogeneous systems in near real-time and interacting with humans through natural language processing" (Desouza, 2018: 11). The balance between expertise and AI-assisted data analysis is becoming more prominent in the political roadmap because data analysis becomes less efficient without intelligent decision support systems (IDSS) (Reis et al. 2020: 10).

Castro and New (2016: 4-5) developed a typology of AI applications to compare different AI applications. Chatbots and machine learning algorithms,

which make up digital platforms, are among the viable AI-based technologies in citizen participation. According to Gartner, by the end of 2021, both consumers and businesses will have spent \$3.5 billion on virtual personal assistants (VPAs); by 2025, 50% of skilled professionals will use a virtual assistant daily (Afshar, 2021). Machine learning algorithms and other AI systems can help in the identification of patterns in a dataset and the development of prediction models that specialists can train and test to evaluate the accuracy of answers supplied. Additionally, experts will provide the correct answer in circumstances where the system gets it wrong, which will then be used by the system in future iterations, to improve accuracy (Desouza, 2018: 15-16).

Examples of AI applications used in citizen participation

Chatbots: The chatbot refers the user to a live agent (Desouza, 2018: 11-16), which involves a high level of design expertise (Henman, 2020: 211). Ribeiro (2016) asserts that chatbots have proven their ability to “reduce complexities, augment self-service and scale.” Organizations use chatbots to manage enormous amounts of citizen communication, handle complex policies and legislation, and improve communication between citizens and governments. For example, “Emma” is a chatbot deployed by the US Citizenship and Immigration Services to handle citizens’ inquiries, ease users’ website browsing, and obtain information. Organizations deploy chatbots to assist citizens in the form of FAQs (Vashisht, 2017), such as “SIGMA”, used by the Portuguese Agency for Administrative Modernization. Via chatbots, large citizen groups can raise their concerns, demands and influence public decision and policymaking in a faster and timely manner. Chatbots reduces transaction cost for accessibility and speed and volume. Effective use of chatbots might dramatically affect voting preference.

Machine Learning Algorithms: Martinho-Truswell (2018) asserts that the most anticipated application of AI use is machine learning, which may be “better, cheaper, faster, or more accurate than humans in fulfilling tasks that involve lots of data, complicated calculations, or repetitive tasks with clear rules.” Helbing (2019a: 26) also contends that algorithms are getting closer to human abilities and can solve problems that were exclusively being solved by human [brain] before technological advancement, through probabilistic, supervised, and unsupervised learning algorithms (Jones, 2008: 171-172; CPI, 2017: 7-9). However, since algorithms depend on data, and its availability is critical because systems must learn by forming associations between concepts and elements in databases, hence, their ability to learn will be limited if there aren’t enough datasets, availability, and intake (Desouza, 2018: 15; Tinholt et al., 2017: 6).

Opportunities and Challenges of AI-powered Citizen Participation

Adopting AI in public administration and with extension democratic processes is an important transformation that is likely to shape government delivery of services as well as citizens' engagement and participation in public affairs in the coming decades. Such transformation is likely to have both positive and/or negative impacts depending on how AI will be used and the underlying intention for its adoption. Despite this dilemma, the more evident challenges facing/attributed to traditional citizen participation methods and approaches justify the rethinking of new and even sustainable ways of engaging with members of the public in various engagements. Traditional modalities of public engagement have in many ways been characterized by a one-way flow of information from the government to the citizens. However, the shift towards efforts to deliberately embrace multi-stakeholder or community-based participation in public processes calls for the adaptation of innovative techniques of promoting citizen participation.

This is where the use of AI becomes important and even necessary given its benefits and potential to enhance interaction between the government and the citizens. This study has identified a number of benefits AI can add onto citizen participation.

(1) AI applications create “unprecedented mechanisms for civil society to process underutilized datasets and explore participatory mechanisms that influence political activities” (Savaget et al., 2019: 374).

(2) As seen in the work of Schippers (2020: 33) who opines that “we gain from AI-driven communication systems that connect people, enhance public debate, and make information flow more easily.” Therefore, by promoting increased citizen participation, platforms such as CitizenLab16 and civic tech strive to make policymaking more inclusive, responsive, and participatory, and improve the capacity of public institutions and governance systems (Maciuliene and Skarzauskiene, 2019: 246; Reis, 2020: 4).

(3) AI has the potential to significantly improve and transform the public sector and administration, both in its workplace and workforce, as well as help establish a new role while giving [new] legitimacy to governments.

(4) Proponents of AI such as Wirtz et al. (2019: 1) have observed that by incorporating AI into the public administration system, we can benefit from “replicating, scaling, speeding, and outperforming some activities beyond human capabilities” which in turn not only facilitate service delivery but also enhance citizen participation.

(5) AI-based technologies are providing a link to connect, and/or break barriers between citizens and their government, through diverse applications such as

chatbots and digital platforms (Savaget et al., 2019: 370). Besides, engaging with public data has enabled governments, under Open Government Partnerships, to disclose data that can be simplified by AI for easy consumption by members of the public.

(6) Furthermore, AI brings with it several advantages including the ability to accurately obtain data, allow for the creation and digitization of data, enable the processing and learning of and from big data, ability to collect and store quality data as well as the possibility to provide accurate predictive analysis.

(7) As a result, citizen participation will be enhanced since governments are able to manage huge amounts of citizens' inquiries and not only respond to them in a timely manner but also enable them to make better evidence-based decisions. For public servants, we are able to see them capable of organizing complex tasks geared toward better service delivery.

(8) In the end, these benefits promote civic participation, and increase public trust in the government due to transparency and accountability, there will be increased diversity and openness, while governments can also be able to engage citizens while addressing complex societal issues. This will have an impact on political awareness as well as on building political confidence.

While these benefits and opportunities will continue to be felt even further as advancements and access to technology increase, there are weaknesses and threats that can arise from relying on AI for not only political but also social, economic, and cultural participation. This study has identified challenges such as:

(1) There are human attributes that cannot be replaced by AI these include creativity, lateral thinking, and empathy that can help restore trust and communication.

(2) AI can engender a negative effect when "governments or powerful elites utilize new technologies for standardization, control or repression." Savaget et al. (2019: 370). Some examples of such usage include filter bubbles and bots used during elections as well as activities such as mass surveillance through facial recognition cameras and phone tapping.

(3) There is also the possibility of commercialization of citizens' data and digital information to commercial organizations which are interested to use such information for their own objectives. Already there are traces of such threats given the Cambridge Analytica scandal where "psychological profiles of hundreds of millions of citizens to manipulate people's voting behaviors" (Helbing 2019b: vi). Even more disturbing is the increased and widespread deliberate use of AI to manipulate public opinion during elections. For example, according to a study by Polonski (2017a, 2017b) the 2016 U.S. presidential election and the 2017 UK general election reveal that AI was "systematically misused to manipulate citizens". This has led to serious doubts over the

transparency and fairness in elections perhaps explaining growing cases of post-election violence in democratic societies such as the US and Brazil.

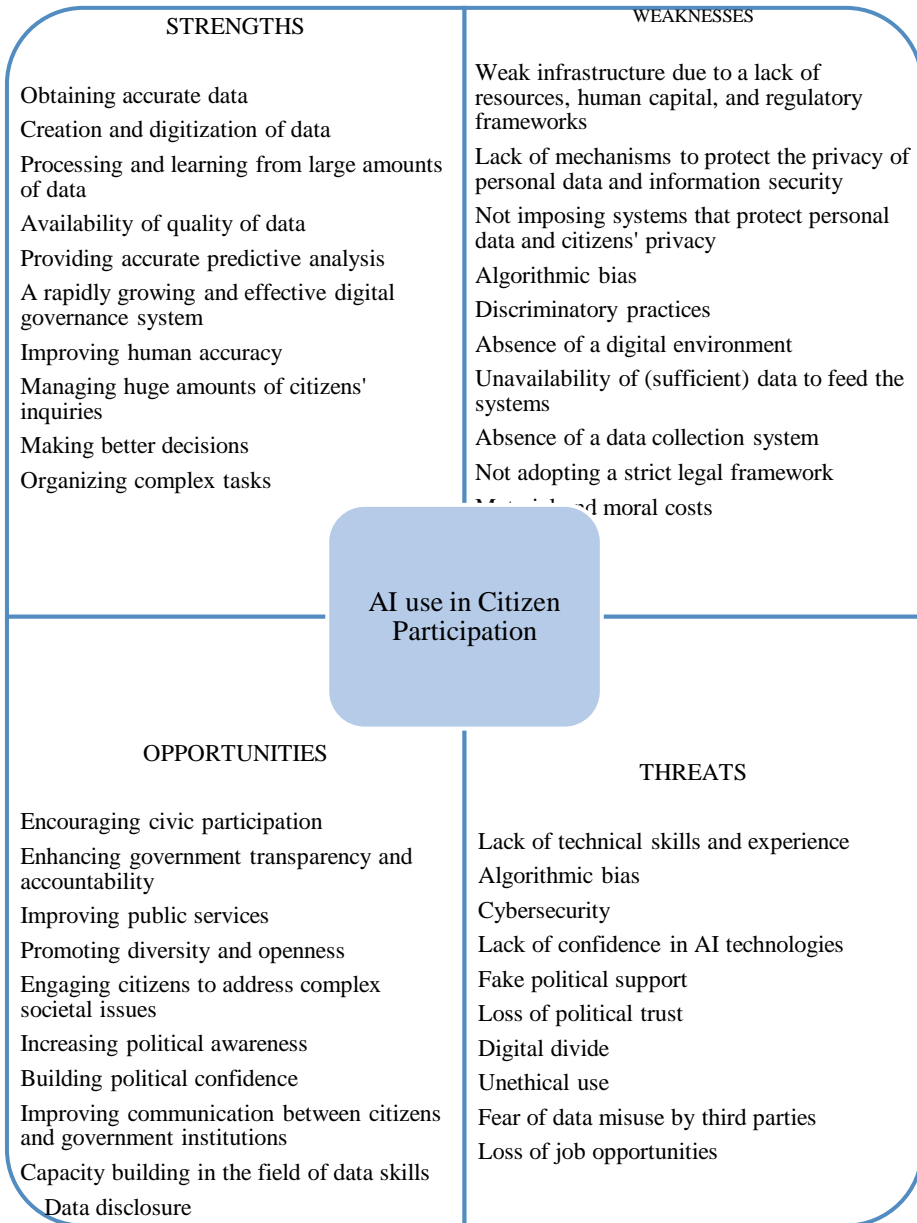
(4) Some scholars are also raising concerns over the uncertainty and unpredictability of AI given the possibilities of “algorithmic bias” which instead of addressing human bias could further worsen the situation since it will be difficult to hold anyone accountable.

(5) Then there is a combination of other challenges that are likely to affect different societies disproportionately. These include a lack of technical skills and experience especially among developing countries, cybersecurity threats that will require huge investments to stop, the challenge of the digital divide within and across generations as well as possibilities of unethical use.

(6) These can further be compounded by other weaknesses of AI such as weak infrastructure due to a lack of adequate resources, poor regulatory frameworks, lack of mechanisms and capacity to protect the privacy of personal data and information security, inadequate and in(sufficient) data to feed the systems due to weak absence of a data collection system as well as deliberate efforts not to provide relevant information to help citizens make informed decisions. In other words, the government could avail the public what they want the citizens to see or access.

Our findings, therefore, illuminate the huge benefits that AI can bring to citizen participation but it is important to acknowledge that AI will not be a solution fix-it-all option. In fact, AI is still a philosophy and technology that is evolving and doing so in a very rapid manner. It will therefore be prudent to examine aspects of AI that have a positive impact on citizen participation and efforts to limit its negative impacts should continue at all times. Figure 2 below gives a summary of the opportunities and challenges that AI might have on citizen participation.

Figure 2. An Analysis of AI use in Citizen Participation



Source: Developed by the authors.

Conclusion: Future Prospects of AI in Citizen Participation

The prospects of AI in our societies depend on several issues to be addressed by scholars and practitioners. Despite AI development, this article highlights “the lack of a clear definition of AI”, besides, given that AI is an open-ended concept (Kritikos, 2019), policymakers find it challenging to forecast what AI systems will be capable of accomplishing in the near future, as well as by what methods technology will develop. Besides, this article excludes debates on the digital divide (Norris, 2001; Van Deursen and Helsper, 2015), when discussing the application of AI-based technologies in citizen participation activities.

Citizen participation has gained increasing importance in the public sector, policy-making processes, and official legislative agendas. The development and dissemination of new information and communication technologies have also given a powerful stimulus for implementing or enhancing participatory instruments and strategies, also through the growing use of artificial intelligence to increase citizens' direct participation and their involvement in policy-making and decision-making processes at various levels. AI can thus act in parallel and in support of citizen participation, which is based on numerous processes of public engagement that can lead to dialogue and collaboration with public administrations, as well as citizen engagement, which involves citizens in the strategic planning and implementation decision-making of services, particularly digital ones.

AI tools are increasingly attracting the attention of public administrations as a way to improve the quality and effectiveness of their citizen engagement actions. For example, chatbots are revolutionizing centuries-old communication between administrations and citizens, offering a new model of proximity and immediacy. By being able to establish a dialogue with chatbots and having any consultation resolved directly, we generate more citizen confidence and eliminate their discomfort when they feel that they are not being heard by the administration. Sentiment analysis tools are an example of the application of artificial intelligence that can be very useful for highlighting topics of special interest to citizens. Predictive analysis gives us enough information to proactively act before and during excellent decision-making and adaptive management processes. Auditing artificial voice with automatic speakers is already being used in some processes. To this end, it is essential that tools be developed that allow us to guarantee, with reasonable security and precision, the identification of the person offering their voice in the process, in addition to recording the sequence of operations.

Many researches have demonstrated the potential of different AI tools to increase government transparency, streamline time-consuming public feedback processes, and provide community members with meaningful data about the response of their governments to their concerns and suggestions. There is already a diversification of available tools that are strategically deployed in use cases in

different countries around the world, offering information on the advantages and limitations of their deployment. Several case studies will be referenced in this chapter in the belief that they provide information, not only on the opportunities posed by AI for these uses of citizen participation, but also on the expected final results as an inescapable point of democratic vindication.

It is important that AI provides assistance because AI application in public management highlights relevant actors, outdated old practices, and provides technical support. Governments that opt for participation hold that responsiveness fosters political realism and the transformation of social structures that foster community involvement. Government holds a position in civil society that, as the voice of the people, it is the duty of the government, to the extent possible, to address the grievances of the members of its community. Furthermore, public consultation can also be facilitated by the application of AI tools in everyday life.

Despite their benefits, AI-based technologies pose undeniable threats to societies. People's physical safety, privacy, economic structures, democratic governance, and fairness are all at risk. The increased usage of AI-based algorithmic decision-making without involving human judgment or due process might reinforce social stereotypes and intensify racial and gender biases (Huq, 2019; Kritikos, 2019; Latonero, 2018: 9-11; Henman, 2020: 213-214). Manheim and Kaplan (2019: 109) stress that the most significant social cost of AI is distrust in and control over our democratic institutions. As seen from the use of political bots, manipulation can engender unfavorable consequences on participation, when citizens realize that they do not have [full] control over the decisions they make, or that they are being manipulated without prior knowledge.

Given such cases, AI technologies risk undermining fair elections if they are used to deceive voters and promote extremist narratives on a systematic basis. At the same time, AI's usage in politics "isn't going away anytime soon, and politicians and their campaigns simply can't afford to lose it, especially when the outcomes serve politicians' interests and desires." Politicians should, however, commit to using AI "ethically and judiciously" to guarantee that their efforts to persuade voters do not jeopardize democracy because democracy "depends on free and fair elections in which citizens may vote without fear of being manipulated" (Polonski, 2017b).

Schippers (2020) claims that concerns about AI applications and democratic politics, transcend worries over electoral interference, in citizens' relationships with their fellow citizens, elected representatives, and government institutions. The shift from human to machine-generated decision-making challenges the principles of transparency and accountability (Kritikos, 2019: 2-3; Schippers, 2020: 33; Henman, 2020: 215; Taeihagh, 2021: 140-141), due to the unpredictability of AI systems. All machine learning algorithms contain some level of "statistical bias that causes incorrect decisions" (Latonero, 2018: 8). The

main question posed vis-à-vis accountability is when computers make decisions, or damage is caused by an AI device/system, who is held responsible for that decision or damage? Matthias (2004) asserts that until we are willing to accept robots as legal persons with rights and obligations, “someone else” must be held responsible for their actions.

AI systems are becoming more complex, with risks and interconnectedness with other systems growing up, demanding the development of effective AI governance policies (Taeihagh, 2021: 143). Hence, new approaches to foreseeing and managing AI’s unforeseen and/or undesirable outcomes are necessary, through the adoption of new consensus standards to assess AI, as well as the introduction of new governance structures that can offer a greater amount of accountability over the design and use of AI (Bollier, 2019; Jobin et al., 2019). Manheim and Kaplan (2019: 160) suggest proper governance of data input to ensure it is “vast, varied, and accurate”. Besides, adaptive approaches can achieve several advantages, among which engaging the public to highlight concerns that policymakers may not be considering, as well as developing solutions to tackle risks of significant disruption from AI-based systems (Linkov et al., 2018).

The impact of AI on the future of democracy and citizen participation will depend on how it is developed, deployed, and regulated. Policymakers, researchers, and citizens alike need to carefully consider the potential risks and benefits of AI and work to ensure that it is used in ways that support, rather than undermine, democratic values and institutions. AI governance should take a multi-stakeholder approach, bringing together many stakeholders to explore governance methods that minimize the threats and potential shortcomings while also being adaptable to cultural diversity (Gasser and Almeida, 2017). For (digital) citizen participation to be transparent and meaningful, “accessibility to policymakers and citizens throughout the entire process” need to be guaranteed (Arana-Catania et al. 2021), provide the provision of explanations and increase the disclosure of information by AI systems’ developers (Jobin et al., 2019: 391). For instance, the Brazilian government approved the Information Access Law in 2011, making open data mandatory for all government institutions. As a result, institutional structures based on the use of open data to enhance democratic participation and combat corruption have emerged (Savaget et al., 2019: 373).

If the purpose of AI is to facilitate people’s life by serving their interests and enhancing democratic values, then firm regulations protecting personal data and privacy have to be enforced. This is deemed to provide people with trust in the online setting (Manheim and Kaplan, 2019: 167-168). The example of the European Union’s General Data Protection Regulation (GDPR) described as “the toughest privacy and security law in the world” (Wolford, 2020), and based on a framework of control, consent, transparency, and accountability, shows how firm regulations lead big companies’ approach and behavior. AI developers need to consider liberty, privacy, responsibility, judicial transparency, and respect for

human dignity not as an “ethical preference”, but as essential values to respect and enhance (Latonero, 2018: 14; Manheim and Kaplan, 2019: 181).

Direct democracy seems still distant even with AI and recent high-tech developments. However, AI, big data, and machine learning are expected to reduce transaction costs to a great extent day-by-day, to provide faster and more accurate, robustly designed, and analyzed ready data for policymakers, managers, and citizens. Therefore, we advocate for the use of AI in governance because of its impact on promoting: transparency, inclusiveness, accuracy, accountability, speed, and accessibility. AI will simplify the system of participation by opening policymaking to citizens and enhancing relationships with other stakeholders (this enhanced relationship can impact positively the citizen-government relationship by fostering public trust and communication). With the application of AI in governance, citizens are more likely to be significant stakeholders who can influence the policy process. We might have more autonomous and advanced applications to enhance political civic and public policymaking. While routine work will be carried out by autonomous systems, a significant portion of future jobs will be on monitoring, human factors will not fade away. Conversely, human beings will be more important in policy making process than before in the future, since they will spend more time on more on governance philosophy and wisdom as Plato, Aristotle, al-Farabi, and Ibn-Rushd contemplated years before. Rather than representative democracy, direct citizens’ participation in governance in every stage of the policymaking process via AI might be possible and faster than expected in the future.

References

- Afshar, V. (2021). AI-powered virtual assistants and the future of work. ZDNet. <https://www.zdnet.com/article/ai-powered-virtual-assistants-and-future-of-work/>
- Agarwal, P.K. (2018). Public Administration Challenges in the World of AI and Bots. *Public Administration Review*, 78(6), 917-921.
- Arana-Catania, M., Van Lier, F., Procter, R., Tkachenko, N., He, Y., Zubiaga, A., and Liakata, M. (2021). Citizen Participation and Machine Learning for a Better Democracy. *Digital Government, Research and Practice*, 2(3).
- Arnstein, S. (1969). A ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Barber, B.R. (1998). Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy. *Political Science Quarterly*, 113(4), 573-589.
- Barnes, S.H. and Kaase, M. (1979). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. California: Sage.
- Bollier, D. (2019). *Artificial Intelligence and the Good Society: The Search for New Metrics, Governance, and Philosophical Perspective*. Washington, DC: The Aspen Institute.

- Brown, L.D. (1982). "Interface Analysis and the Management of Unequal Conflict." In *Conflict Management and Industrial Relations*, edited by G. Bomers and R. Peterson, 60-78. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Bryson, J.M., Quick, K.S., Slotterback, C.S., and Crosby, B.C. (2013). Designing citizen participation processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23-34.
- Castro, D. and New, J. (2016). *The Promise of Artificial Intelligence. Center for Data Innovation*. <https://www2.datainnovation.org/2016-promise-of-ai.pdf>
- Citizen Participation Forum. (2021). Citizen Participation Index: Methodology. <https://index.fgu.bg/en/methodology.html>
- Cornwall, A. (2002). *Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development*. Institute of Development Studies, Working Paper 170. Brighton, Sussex: IDS.
- CPI (Center for Public Impact) (2017). *Destination unknown: Exploring the impact of Artificial Intelligence on Government, Working Paper*. <https://www.centreforpublicimpact.org/ai-government-working-paper/>
- Dahl, R. (1994). A democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*, 109(1) 23-34.
- Denhardt, J., Terry, L., Ramirez Delacruz, E., and Andonoska, L. (2009). Barriers to Citizen Engagement in Developing Countries. *International Journal of Public Administration*, 32(14), 1268-1288.
- Desouza, K.C. (2018). *Delivering Artificial Intelligence in Government: Challenges and Opportunities*. IBM Center for The Business of Government.
- Eager, J., Whittle, M., et al. (2020). *Opportunities of Artificial Intelligence*. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652713/IPOL_STU\(2020\)652713_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652713/IPOL_STU(2020)652713_EN.pdf)
- EP (European Parliament) (2021). *Artificial Intelligence: Threats and Opportunities*. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200918STO87404/artificial-intelligence-threats-and-opportunities>
- Fuchs, D. and Klingemann, H.D. (1995). "Citizens and the State: A Changing Relationship?" In *Citizens and the State*, edited by H.D. Klingemann and D. Fuchs, 1-23. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, A. and Wright E.O. (2003). *Deepening Democracy Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. The real utopias project IV*. London: Verso.
- Gasser, U. and Almeida, V.A.F. (2017). A Layered Model for AI Governance. *IEEE Internet Computing*, 21(6), 58-62.
- Gil-Garcia, J.R., Pardo, T.A., and Luna-Reyes, L.F. (2018). "Policy analytics: Definitions, components, methods, and illustrative examples." In *Policy analytics, modelling, and informatics*, edited by J.M. Gil-Garcia, T.A. Pardo, and L.F. Luna-Reyes, 1-16. Cham: Springer.

- Goetz, A.M. and Gaventa, J. (2001). *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. IDS, Working Paper 138. Brighton, Sussex: IDS.
- Gurumurthy, A. and Bharthur, D. (2018). Democracy and the Algorithmic Turn. *Sur - International Journal on Human Rights*, 15(27), 39-50.
- Hagen, L., Keller, T.E., Yerden, X., and Luna-Reyes, L.F. (2019). Open data visualizations and analytics as tools for policy-making. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101387.
- Helbing, D. (2019a). "Machine Intelligence: Blessing or Curse? It Depends on Us!" In *Towards Digital Enlightenment Essays on the Dark and Light Sides of the Digital Revolution*, edited by D. Helbing, 25-39. Cham: Springer.
- Helbing, D. (2019b). "Preface." In *Towards Digital Enlightenment*, In *Towards Digital Enlightenment*, v-viii.
- Henman, P. (2020). Improving Public Services Using Artificial Intelligence: Possibilities, Pitfalls, Governance. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 42(4), 209-221.
- Höchtel, J., Parycek, P., and Schöllhammer, R. (2016). Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-2), 147-169.
- Howlett, M., Ramesh, M., and Perl, A. (2020). *Studying Public Policy: Principles and Processes*, 4th edition. Ontario: Oxford University Press.
- Huq, A.Z. (2019). Racial equity in algorithmic criminal justice. *Duke Law Journal*, 68(6), 1043-1134.
- IDC (International Data Corporation) 2021. *Investment in Artificial Intelligence Solutions Will Accelerate as Businesses Seek Insights, Efficiency, and Innovation, According to a New IDC Spending Guide*. <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prUS48191221>
- Jobin, A., Ienca, M., and Vayena, E. (2019). The global landscape of ethics guidelines. *Nature Machine Intelligence*, 1(9), 389-399.
- Jones, T.M. (2008). *Artificial Intelligence: A Systems Approach*. Hingham, MA: Infinity Science Press LLC.
- Köylü, M. and Önder, M. (2017). Karmaşıklık Kuramı ve Kamu Yönetiminde Uygulanması: Yalova Kent İçi Ulaşım Hizmetlerinin Dijital Modelleme ve Simülasyonu [Complexity Theory and Application in Public Administration: Digital Modeling and Simulation of Yalova City Transportation Services]. *The Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences*, 22, Special Issue on Kayfor, 15, 1707-1726.
- Kritikos, M. (2019). *Artificial Intelligence ante portas: Legal and ethical reflections*. Scientific Foresight Unit (STOA), European Parliamentary Research Service.
- Latonero, M. (2018). *Governing Artificial Intelligence: Upholding Human Rights and Dignity*. Data and Society.

- Linkov, I., Trump, B., Poinssatte-Jones, K., and Florin, M.V. (2018). Governance strategies for a sustainable digital world. *Sustainability*, 10(2), 440.
- Loeffler, E. and Bovaird, T. (2018). "From Participation to Co-production: Widening and Deepening the Contributions of Citizens to Public Services and Outcomes." In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, edited by E. Ongaro and S. Thiel, 403-424. London: Palgrave Macmillan.
- Maciulienė, M. and Skarzauskienė, A. (2019). Building the capacities of civic tech communities through digital data analytics. *Journal of Innovation and Knowledge*, 5(4), 244-250.
- Manheim, K. and Kaplan, L. (2019). Artificial Intelligence: Risks to Privacy and Democracy. *Yale Journal of Law and Technology*, 21, 106-188.
- Martinho-Truswell, E. (2018). *How AI Could Help the Public Sector*. Harvard Business Review. <https://hbr.org/2018/01/how-ai-could-help-the-public-sector>
- Matthias, A. (2004). The Responsibility Gap: Ascribing Responsibility for the Actions of Learning Automata. *Ethics and Information Technology*, 6(3), 175-183.
- Mohammed, A.K. (2013). Civic Engagement in Public Policy Making: Fad or Reality in Ghana? *Politics and Policy*, 41(1), 117-152.
- Moynihan, D.P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Citizen participation. *American Review of Public Administration*, 33(2), 164-188.
- Murrell, J. (1990). *Political Analysis*. New York: Pitman.
- Nabatchi, T. and Leighninger, M. (2015). *Citizen participation for 21st Century Democracy*. New Jersey: John Wiley.
- Norris, P. (2001). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Önder, M. and Saygılı, H. (2018). Yapay Zekâ ve Kamu Yönetimine Yansımaları [Artificial Intelligence and the Reflections on Public Administration]. *Türk İdare Dergisi*, 90(487), 629-668.
- Önder, M. (2020). Yapay Zekâ: Kavramsal Çerçeve [Artificial Intelligence: Conceptual Framework]. In *Yapay Zeka Stratejileri ve Türkiye* [Artificial Intelligence Strategies and Turkey]. *ULISA* 2(2), 3-10.
- Ondik, R. (2003). *Participatory Approaches to National Development Planning*. The World Bank.
- Patel, K., Manetti, M., Mendelsohn, M., Mills, S., Felden, F., Littig, L., and Rocha, M. (2021). *AI Brings Science to the Art of Policymaking*. BCG. <https://www.bcg.com/publications/2021/how-artificial-intelligence-can-shape-policy-making>
- Plantera, F. (2020). *Citizens and Governments as Partners for a Vibrant Democracy*. <https://www.opengovpartnership.org/stories/citizens-and-governments-as-partners-for-a-vibrant-democracy/>

- Polonski, V. (2017a). *How Artificial Intelligence Conquered Democracy*. The Conversation. <https://theconversation.com/how-artificial-intelligence-conquered-democracy-77675>
- Polonski, V. (2017b). *Artificial Intelligence Has the Power to Destroy or Save Democracy*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/blog/artificial-intelligence-has-power-destroy-or-save-democracy>
- Quick, K.S. and Bryson, J.M. (2016). "Citizen participation." In *Handbook in Theories of Governance*, edited by C. Ansell and J. Torbing, pp. 158-169. Cheltenham and Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Reis, J., Santo, P., and Melão, N. (2020). Artificial intelligence research and its contributions to the European Union's political governance: Comparative study between member states. *Social Sciences*, 9(11), 1-17.
- Ribeiro, R. (2016). *Are Chatbots in State IT's Future?* StateTech. <https://statetechmagazine.com/article/2016/11/are-chatbots-state-its-future>
- Russell, S. (2021). The history and future of AI. *Oxford Review of Economic Policy*, 37(3), 509-520.
- Savaget, P., Chiarini, T., and Evans, S. (2019). Empowering Political Participation through Artificial Intelligence. *Science and Public Policy*, 46(3), 369-380.
- Schippers, B. (2020). Artificial Intelligence and Democratic Politics. *Political Insight*, 11(1), 32-35.
- Simonofski, A., Fink, J., and Burnay, C. (2021). Supporting policy-making with social media and e-participation platforms data: A policy analytics framework. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101590.
- Skarzauskiene, A. and Maciuliene, M. (2020). Mapping International Civic Technologies Platforms. *Informatics*, 7(4), 46.
- Taeihagh, A. (2021). Governance of Artificial Intelligence. *Policy and Society*, 40(2), 137-157.
- Theocharis, Y. and Van Deth, J.W. (2018). *Political Participation in a Changing World: Conceptual and Empirical Challenges in the Study of Citizen Engagement*. New York: Routledge.
- Tinholt, D., Enzerink, S., Sträter, W., Hautvast, P., and Carrara, W. (2017). *Unleashing the potential of Artificial Intelligence in the Public Sector*. Capgemini Consulting.
- Valle-Cruz, D., Ruvalcaba-Gomez, E.A., Sandoval-Almazan, R., and Criado, J.I. (2019). A Review of Artificial Intelligence in Government and its Potential from a Public Policy Perspective. *20th Annual International Conference on Digital Government Research* (dg.o 2019), June 18-20, 2019, Dubai, United Arab Emirates.
- Van Deursen, A.J.A.M. and Helsper, E.J. (2015). The Third-Level Digital Divide: Who Benefits Most from Being Online? *Communication and Information Technologies Annual*, 10, 29-52.

- Vashisht, M. (2017). *How is Artificial Intelligence Changing the Public Sector?* ISHIR. <https://www.ishir.com/blog/4662/artificial-intelligence-changing-public-sector.htm>
- Verba, S. and Nie, N.H. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.
- Verba, S., Nie, N.H., and Kim, J. (1978). *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. New York: Cambridge University Press.
- Verba, S., Schlozman, K.L., and Brady, H.E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vogl, T.M., Seidelin, C., Ganesh, B., and Bright, J. (2019). *Algorithmic Bureaucracy: Managing Competence, Complexity, and Problem Solving in the Age of Artificial Intelligence*. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3327804>
- Wang, P. (2019). On Defining Artificial Intelligence. *Journal of Artificial General Intelligence*, 10(2), 1-37.
- Wirtz, B.W., Weyerer, J.C., and Geyer, C. (2019). Artificial Intelligence and the Public Sector: Applications and Challenges.” *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596-615.
- Wirtz, B.W., Weyerer, J.C., and Sturm, B.J. (2020). The Dark Sides of Artificial Intelligence: An Integrated AI Governance Framework for Public Administration. *International Journal of Public Administration*, 43(9), 818-829.
- Wolford, B. (2020). *What is GDPR, the EU’s new data protection law?* GDPR. <https://gdpr.eu/what-is-gdpr>
- Zuiderwijk, A., Chen, Y., and Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101577.