

AMME İDARESİ Dergisi

Cilt: 55

Sayı: 2

Haziran 2022

Aslı YİĞİT

19. Yüzyılda Osmanlı ve Rus
İmparatorluklarında Yerel Yönetim Reformu:
1864 *Zemstvo* Kanunu ve 1864 Vilayet
Nizamnamesi Üzerine Karşılaştırmalı
Bir Analiz

Fatih ERTUGAY

Türkiye'de Politik Kutuplaşmanın Tarihsel
Kökenleri/Kolektif Hafıza

Belgin UÇAR KOCAOĞLU
Ayşegül SAYLAM

Kamu Yönetiminde Yönetmel Kapasiteyi
E-Katılım Perspektifinden Değerlendirmek

Fırat YALDIZ
Evren KÜÇÜK

Türk Dışişleri Bürokrasisinde Değişen
Normlar: Kariyerdışı Büyükelçi Atamalarının
Yasal Arka Planı



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ
ÜNİVERSİTESİ

AMME İDARESİ Dergisi

Cilt 55, Sayı 2, Haziran 2022

ISSN 1300-1795

Sahibi: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Rektörlüğü adına Prof. Dr. Yusuf TEKİN

Yazı İşleri Müdürü ve Editör: Prof. Dr. Tuncay ÖNDER

Editör Yardımcısı: Arş. Gör. Elif Balam SIZAN

Yayın İdare Adresi: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Rektörlüğü 85. Cad. No: 8 Yüce-tepe 06100 ANKARA

Yayın Türü: Yaygın Süreli Yayın

Yayın Şekli: 3 Aylık - Türkçe

Baskı: Arkadaş Basım - Macun Mah. Shira Tic. Merkezi 204. Cad. No: 141/3 Yenimahalle ANKARA

Yayın Kurulu / Editorial Board

Prof. Dr. Ömer ANAYURT

Prof. Dr. Mehmet Akif KİREÇCi

Prof. Dr. Murat ÖNDER

Prof. Dr. Tuncay ÖNDER

Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

Prof. Dr. Yaşar SALİHPAŞAOĞLU

Doç. Dr. Cennet USLU

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Feroz AHMAD, Yeditepe Üniversitesi

Prof. Dr. Birol AKGÜN, Ankara Yıldırım Beyazıt Ü.

Prof. Dr. Haluk ALKAN, İstanbul Üniversitesi

Prof. Dr. Ender Ethem ATAY, Ankara Hacı Bayram Veli Ü.

Prof. Dr. Hamit Emrah BERİŞ, Ankara Hacı Bayram Veli Ü.

Prof. Dr. Halil BERKTAY, İbn Haldun Üniversitesi

Prof. Dr. Geert BOUCKAERT, IIAS

Prof. Dr. İsmail COŞKUN, İstanbul Üniversitesi

Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN, Ankara Hacı Bayram Veli Ü.

Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ

Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK, Polis Akademisi

Prof. Dr. 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. Özer ERGENÇ, Bilkent 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. Abdülhamit KIRMIZI, Marmara 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. Yusuf TEKİN, Ankara Hacı Bayram Veli Ü.

Prof. Dr. Zafer TOPRAK, Boğaziçi Üniversitesi

Prof. Dr. H. Bahadır TÜRK, Ankara Hacı Bayram Veli Ü.

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

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.

AMME İDARESİ Dergisi

55/2 Haziran 2022

- Aslı YİĞİT **1** 19. Yüzyılda Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında Yerel Yönetim Reformu: 1864 *Zemstvo* Kanunu ve 1864 Vilayet Nizamnamesi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz
- Fatih ERTUGAY **27** Türkiye’de Politik Kutuplaşmanın Tarihsel Kökenleri/Kolektif Hafıza
- Belgin UÇAR KOCAOĞLU **63** Kamu Yönetiminde Yönetmelik Kapasiteyi E-Katılım Perspektifinden Değerlendirmek
Ayşegül SAYLAM
- Fırat YALDIZ **89** Türk Dışişleri Bürokrasisinde Değişen Normlar: Kariyerdışı Büyükelçi Atamalarının Yasal Arka Planı
Evren KÜÇÜK

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

55/2 June 2022

- Aslı YİĞİT **1** Local Government Reform in the Ottoman and Russian Empires During the 19th Century: A Comparative Analysis of the Zemstvo Law and the 1864 Vilayet Nizamnamesi
- Fatih ERTUGAY **27** Historical Origins of Political Polarization in Turkey/Collective Memory
- Belgin UÇAR KOCAOĞLU **63** Evaluation of Administrative Capacity in the Public Administration from the Perspective of E-Participation
Ayşegül SAYLAM
- Fırat YALDIZ **89** The Changing Norms of the Bureaucracy of the Turkish Ministry of Foreign Affairs: Legal Background of Non-Career Ambassador Appointments
Evren KÜÇÜK

Published quarterly in March, June, September and December.

URL: www.ammeidaresi.hacibayram.edu.tr
e-mail: ammeidaresi@hbv.edu.tr

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

19. Yüzyılda Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında Yerel Yönetim Reformu: 1864 Zemstvo Kanunu ve 1864 Vilayet Nizamnamesi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz

Aslı YİĞİT*

Öz: Osmanlı ve Rus İmparatorluklarının 19. yüzyılına damga vuran modernleşme süreci her iki devlette de kapsamlı bir reform hareketi başlatmıştı. 19. yüzyılın ortasında patlak veren Kırım Harbi neticesinde, Avrupalı devletlerin baskı ve müdahalelerinden çekinen her iki imparatorlukta da iktisadi refahın sağlanması yolunda idari düzenlemelerin yapılması öncelikli hedef haline gelmişti. Buradan hareketle, Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında 19. yüzyılda etkin yönetim anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlerde bir takım idari düzenlemeler meydana getirildi. Bir yandan yerel yönetimlerin faaliyet ve yetki alanlarının genişletilmesi anlayışı benimsenirken, diğer yandan her iki imparatorlukta da merkezi yönetimin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu çalışma, Osmanlı İmparatorluğunda 1864 Vilayet Nizamnamesi ve Rus İmparatorluğunda 1864 Zemstvo Kanununun taşra örgütlenmesine getirdikleri yerel yönetim reformunu ortaya koymayı ve her iki düzenlemeyi tarihsel arka plan, içerik, kapsam ve etkinlik yönünden karşılaştırmalı olarak değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Zemstvo Kanunu, Rusya İmparatorluğu, Vilayet Nizamnamesi, Tuna Vilayeti, Osmanlı İmparatorluğu, yerel yönetim reformu.

Local Government Reform in the Ottoman and Russian Empires During the 19th Century: A Comparative Analysis of the Zemstvo Law and the 1864 Vilayet Nizamnamesi

Abstract: The 19th century modernization process of the Ottoman and Russian Empires initiated a comprehensive reform movement in both states. As a result of the Crimean War that broke out in the middle of the 19th century, making administrative arrangements to ensure economic prosperity became the primary target in the both empires, which were afraid of the pressure and intervention of European states. Thus, in the 19th century, in the Ottoman and Russian Empires, a number of administrative arrangements were made in local governments within the framework of effective management. On one hand, they adopted the understanding of expanding the activity and jurisdiction of their local administrations, on the other hand, the both empires aimed to strengthen the central government. This study aims to reveal the local government reform brought to the provincial organization by the 1864 Vilayet Nizamnamesi in the Ottoman Empire and the 1864

* Dr. Öğr. Üyesi, Atılım Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.
ORCID: 0000-0002-9325-2965

Makale geliş tarihi : 29.03.2022

Makale kabul tarihi: 16.06.2022

Zemstvo Law in the Russian Empire and to make a comparative analysis of both regulations in terms of historical background, content, scope and effectiveness.

Keywords: *Zemstvo Law, Russian Empire, Vilayet Nizamnamesi, Tuna Vilayeti, Ottoman Empire, local administrative reform.*

Giriş

18. yüzyıl sonundan itibaren Batılı modernizasyonun baş aktörü olan İngiltere, ekonomik çıkarlarını modern olmayan dünyaya hızla yaymaya başladı. Denizlerdeki üstünlüğünün artmasıyla birlikte de giderek dünyanın daha fazla kısmı modernleşme ve modern devletler sisteminin bir parçası haline gelmeye çalıştı (Galagher ve Robinson, 1953). 19. yüzyıl ise Batı Avrupa'nın küresel hakimiyette yükselişini teyit eden bir yüzyıl oldu. Osmanlı ve Rusya İmparatorlukları, Avrupa'nın egemen olduğu uluslararası bir ekonomide Batılı devletlerin gerisinde kalmış iki devlettir. 19. yüzyılda Osmanlı ve Rus İmparatorlukları mali ve idari sistemlerini geliştirmek amacıyla bu modernleşme sistemine entegre olmaya çalıştılar. Aslında her iki imparatorluk da Avrupa'nın periferisinde bulunuyorlardı ve her ikisi de Avrupalı devletlerin büyük feodal soyluları ve onların hakim oldukları yerel yönetim geleneklerinden uzaktılar.

Bunun yanında, her iki devlet de 18. yüzyıldan itibaren eşzamanlı olarak Avrupa devletlerinin ilgi odağı haline geldi. Bunun en önemli sebebi, 18. yüzyıldan itibaren Kırım'ın Rusya'ya ilhakı ile birlikte Rusların Karadeniz'de boy göstermeye başlamasıydı. Zamanla Rusya'nın Osmanlı İmparatorluğuna ve onun başkentine karşı oluşturduğu tehdit Avrupalı devletleri uzun süre meşgul edecek 'Doğu Sorununu' ortaya çıkardı (Lieven, 2001: 140). Doğu sorununun merkezinde yer alan Osmanlı İmparatorluğunun bekası meselesi ise ancak Osmanlı devletinin modern bir devlete evrilmesiyle bertaraf edilebilirdi.

Modern devlet dendiğinde akla geniş mesafelere rağmen verimli ve adil bir şekilde yönetilen ve hukuk sisteminden iletişim teknolojisine kadar modern bir kontrol mekanizmasının varlığından ve onun sürekliliğinden söz edilebilen bir sistem gelir. Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında bu tarz bir yönetim sistemi ve kontrol mekanizması 18. yüzyıl sonunda başladıysa da birtakım savaşlar ve yönetim aksaklıkları sebebiyle kesintiye uğramıştır. Nitekim 19. yüzyılda her iki imparatorluk da periferisinde kaldıkları Avrupa'nın modernleşmesine yetişemezlerse Batılı devletlerin müdahalesine maruz kalacaklarının farkındaydı (Lieven, 2001: 144-146). Yerel yönetimlerin önemi tam da bu noktada ortaya çıkıyordu; zira, devleti sosyal ve ekonomik açıdan güçlendirme yolunda, yerel seçkinlerle merkez arasındaki bağı sıkı tutmak, ayrılıkçı hareketleri engellemek ve ülkenin güvenliğini sağlamak açısından elzemdi. Tam tersi de geçerliydi; yerel seçkin-

lerle oluşturulacak güçlü bağlar, devletin ekonomik ve sosyal gelişimini sağlamada merkeze destek olacaktı. Yerel yönetimler bağlı buldukları bölgede ne kadar kendi kaynaklarıyla finansmanlarını sağlarsa merkezi devlet de o oranda ülkenin güvenliği ve istikrarı için elindeki kaynakları daha birincil ihtiyaçlara aktarabilirdi. Hem Osmanlı hem de Rus Devleti, merkezi idarenin iş yükünü üstlenecek, ülkenin kaynaklarını harekete geçirmeyi mümkün kılacak ve böylelikle en uzak bölgelerin bile hem savunmasını hem de halkının refahını sağlayacak merkezle entegre bir yerel sistem kurmayı hedefledi. Her iki imparatorluk da önceki yüzyıllarda taşra teşkilatlarında yönetimin etkinliğini sağlama konularında sorunlarla karşılaştılar ve özellikle 17-19. yüzyıllar arasında yerel yönetimlerde yetkinin tanımlanması hususunda çıkmaza girdiler. Zira, yerel yönetimlerde yetkinin vali lehine artırıldığı dönemlerde özerklik talepleri ve taşra seçkinleri lehine arttığı dönemlerde de yolsuzluklar ve merkeze mali kaynak sağlamada sorunlar baş gösterdi. Bu sebeple yerel yönetimlerde ayrı bir idari örgütlenme ile bu yetki meselesinin çözülebileceğini düşünen Rus ve Osmanlı bürokratları 1864'de *Zemstvo* Kanununu ve Vilayet Nizamnamesini yürürlüğe koyarak taşra örgütlenmesine dair detaylı bir düzenlemeye gittiler.

19. yüzyılda hem Rus hem de Osmanlı yerel yönetimlerinin yapılandırılmasında etkili olan sistem Fransız kamu yönetimi örgütlenmesiydi. Bu sistemde, dönemin İngiliz sisteminin aksine, yetkilerin çoğu merkezi yönetimde toplanıyordu ve merkezin taşra birimleri üzerinde mutlak otoritesi vardı.¹ 1864 Vilayet Nizamnamesi hazırlanırken Fuat Paşa'nın başı çektiği Osmanlı bürokratları merkezi yönetimin yükünü hafifletmek için taşra birimlerine tanınacak serbestinin ne olursa olsun merkezin otoritesini azaltmak anlamına gelmediğini savunmuşlardı. Aynı şekilde Rusya İmparatorluğunda da 1864 *Zemstvo* reformunun hazırlığında ve hayata geçirilmesinde önemli rolleri olan N. A. Milyutin ve P. A. Valuev, başlangıç aşaması konusunda hemfikir olmasalar da, Fransız kamu idaresini örnekleyerek, merkezi devlet otoritesinin yerel yönetimler üzerinde etkin olduğu bir sistem öngörmüşlerdi (Gorskaya, 2020: 18, 19; Uygun, 2015: 4-5).

Her iki imparatorlukta da 19. yüzyılın ikinci yarısında başlayan modernleşme süreci kapsamlı reform projelerine sahne olmuştu. Özellikle Avrupalı devletlerin baskı ve müdahalesinden çekinen her iki imparatorluk da Batılı devletle-

¹ Avrupa'daki yerel yönetim örgütlenmelerinin karşılaştırmalı bir analizi için bkz. (Wollmann, 2000: 33-35). Ayrıca Osmanlı ve Rus İmparatorluklarının dış ve iç politikaları ile idari yapılanma konusunda karşılaştırmalı incelemeleri için bkz. Dominic Lieven (2001). *The Empire. Russian Empire and Its Rivals*. London: Yale University Press; Gabor Agoston (2011). "Military transformation in the Ottoman Empire and Russia, 1500-1800". *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, 12(2), 281-319; Gabor Agoston (2011). "The Ottoman Wars and the Changing Balance of Power Along the Danube in the Early Eighteenth Century". *The Peace of Passarowitz, 1718*. (Ed. C. Ingrova vd.) Indiana: Purdue University.

rin sosyo-ekonomik refah düzeyini yakalamayı öncelikli hedefleri haline getirmişlerdi. Bu kapsamda yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yapmışlardı. Özellikle 1853 yılında patlak veren Kırım Harbi bu reformların hızlandırılması konularında itici güç olması hasebiyle yerel yönetimlerin düzenlenmesinde kırılma noktası teşkil eder. Avrupalı devletlerin gayrimüslimlerin haklarıyla ilgili iyileştirme talepleri karşısında Osmanlı Devletinin, birçok konuda olduğu gibi, yerel yönetimlerin idari düzenlenmesinde de reforma gitmesi gerekti. Harp sonrası mali çöküntü ve uluslararası itibar kaybı içinde olan Rusya'nın ise acilen bir reform süreci başlatma ihtiyacı ilk yansımasını taşra teşkilatının örgütlenmesinde buldu. Her iki imparatorlukta da benzer tarihsel süreçlerin akabinde ortaya çıkan yerel yönetim düzenlemeleri içerik, kapsam ve şekil açısından benzerlikler taşıdığı gibi bazı farklılıkları da içinde barındırır.

Bu çalışma, ulusal veya uluslararası literatürde bugüne kadar ele alınmayan, 19. yüzyılda Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında yerel yönetim reformlarının karşılaştırmalı analizini konu edinmeyi amaçlar. Hem Rus hem de Osmanlı İmparatorluklarında aynı dönemde, 19. yüzyılın ikinci yarısında, yerel yönetimlerin yetkileriyle ilgili yenilikler içeren nizamnameler ortaya konuldu. Zira, her iki imparatorluk da siyasi ve iktisadi modernleşme süreçlerinden aynı dönemlerde geçtiler ve her ikisi de Batının müdahalesi tehdidiyle kurumsal yapılarını yenileme yoluna gittiler. 1853'te bir Osmanlı-Rus Savaşı olarak başlayıp, kısa süre sonra Avrupalı devletlerin de dahil olduğu Kırım Harbi ile, her iki imparatorluk da mali kalkınma ve sosyal yapılanmanın ancak taşra teşkilatındaki dönüşümle başarıya ulaşacağına ikna oldular. Buradan yola çıkarak hem Rus hem de Osmanlı İmparatorluklarında aynı yıl, yani 1864'te yürürlüğe konulan nizamnameler, tarihsel arka plan, içerik, şekil ve kapsam olarak benzer özellikler taşırlar. Bu benzerliğin yanında, Osmanlı Devletinin merkezi denetim konusundaki hassasiyeti ve Midhat Paşa'yı Tuna Vilayetinin başına vali ataması, Vilayet nizamnamesinin *Zemstvo* kurumları kanunundan en büyük farkını ve dolayısıyla başarısının kaynağını ortaya koymaktadır. Sonuçta, *Zemstvo* reformu Rus Devleti için modernleşme hedefine ulaşamamış bir taşra örgütlenmesi deneyimi olarak tarihe geçerken, 1864 Vilayet Nizamnamesi sağladığı başarıyla Türk yönetim ve modernleşme tarihinde önemli bir yer edinmiştir.

Bu çalışmada, 19. yüzyılda Rus ve Osmanlı İmparatorluklarında ortaya konulan yerel yönetim düzenlemeleri 1864 *Zemstvo* Kanunu ve 1864 Vilayet Nizamnamesi özelinde incelenecek. İlk olarak *Zemstvo* kanununun tarihsel arka planı ortaya konularak 1864'e kadar olan süreçte valiler ve taşra soyluları arasındaki yetki karmaşasının merkezi yönetime nasıl sorun teşkil ettiği anlatılacak. Daha sonra 1864 *Zemstvo* Kanununun ortaya çıkış süreci incelenerek, reformların kapsamı ve etkinliği ele alınacak. İkinci kısımda Vilayet Nizamnamesinden önceki dönemde Osmanlı İmparatorluğunda yerel yönetim düzenlemelerinin geçirdiği tarihsel süreç ele alınacak. Sonrasında 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesinin

hangi koşullar içerisinde ortaya çıktığı anlatılarak düzenlemenin içeriği ve başarısına değinilecek. Üçüncü ve son kısımda ise *Zemstvo Kanunu* ve Vilayet Nizamnamesi ortaya çıkış süreçleri, kapsam ve etkinlikleri açısından karşılaştırmalı olarak incelenecek.

1864 *Zemstvo Kanunu*

Tarihsel süreçte Rus Devletinde, Rusçada kullanıldığı şekliyle, ‘yerel özyönetim’lerin ne kadar geriye gittiği konusu tartışılmalı bir mesele oldu. Araştırmacıların bir kısmı bu meseleyi Slavların Doğu Avrupa topraklarına yerleşmeden önce komün sistemde yaşarken kurdukları özyönetime bağlarken, bir diğer grup araştırmacı bunu 10-11. yüzyıllara dayandırıp Novgorod ve Pskov’da *veçe* yapılması içinde Slavların özyönetim kurduklarından söz ederler. Buna göre Moskova Knezliği liderliğinde Slav beyliklerinin birleştirilerek tek yönetim altına alındığı 15. yüzyılda *veçe* yapılması içindeki özyönetim geleneğinin sona erdiğinden bahsedilir. Daha genel bir bakış açısına göre ise Çar IV. İvan’ın *zemstvo* reformu Rus yerel özyönetiminin ortaya çıkışının başlangıcı olarak kabul edilir. 16. yüzyılın ilk yarısında Çar IV. İvan yönetiminde imparatorluğun en önemli meselesi merkezileşmenin sağlanmasıydı. 1555-1556 *zemstvo* reformu ile taşra teşkilatında güç sahibi olan *boyarlar* (toprak sahipleri) merkezileşme programı dahilinde merkezi yönetimin kontrolü altına alınıyordu. Böylelikle kırsalda toprak soyluların söz sahibi olması sınırlandırılıyor ve merkezin kontrolünde seçilen *zemstvo* meclisleri kurularak yerel yönetim denetim altına alınıyordu (Reznikov, 2016: 199-205). Seçilen görevliler mahkemeden ve yerel yönetimden sorumluymuş ve devletin vergi tahsilatı ile uğraşıyorlardı. Bunun yanında 1549’da oluşturulan *Zemskiy Sobor* da *boyarların* çocukları, kentin seçkinleri ve din adamlarından oluşan meclis yapısıyla merkez ile kırsal arasında diyalog kurmaya ve yerel yönetimdeki sorunlara çözüm bulmaya çalışıyordu. Ancak, zamanla yerel yönetimde *boyarların* gücü azalırken merkezin gücü artmaya başlamıştı. 17. yüzyılda yerel özyönetim yavaş yavaş merkezden atanan ve *voyvoda* denen valilerin eline geçmeye başlamıştı. Sonraki dönemde Çar I. Pyotr’un reformlarıyla yerel yönetimlerde bir düzenlemeye gidildi. Var olan sistemin arkaikliği ve idari anlamda verimsizliğinin yanında I. Pyotr’un dış ve iç politikada Batılılaşma ekseninde koyduğu hedeflere ulaşmada acilen ek finansmana ihtiyaç duyması yerel yönetim reformunu tetikleyen ana unsurlardandı. 1699’da *Gorodskaya Reforma* (Kentsel Reform) kapsamında yayınlanan özyönetim kararnamesinin uygulamaya konmasının akabinde vergi gelirleri artmış ve kırsaldaki halk *voyvodaların* tabiiyetinden çekilmeye başlamıştı (Bogoslavskiy, 1902: 36-40).

18. yüzyılın ilk çeyreğinde hayata geçirilen eyalet reformu ile imparatorluk merkezden atanan valiler tarafından yönetilen sekiz eyalete bölünmüştü. Yerel yönetimde vali ve onun tarafından oluşturulan senato ağırlıklı olarak yetki sahibi olduğundan toprak sahibi soyluların herhangi bir bağımsız konumundan söz

etmek mümkün değildi; bu da merkezden yerele katı bir hiyerarşik bürokratik örgütlenmenin işlediğine işaret etti (Reznikov, 2016: 199-205). 18. yüzyılın ortasına yaklaşırken toprak sahiplerinin yerel yönetimdeki rolü iyice azalarak valilerin yetkileri daha da arttı. Genel olarak I. Pyotr döneminde yerel yönetimlerle ilgili hayata geçirilmeye çalışılan politika, yerel özyönetimler üzerinde devlet kontrolünü artırmaktı. Başarıya ulaşan bu sistemin ana motivasyonu ise yerel makamların kendi bölgelerinden daha verimli şekilde vergi tahsilatı yapabilmelerini sağlamaktı. I. Pyotr'un vefatını müteakip ortaya çıkan 'darbeler döneminde' imparatorlukta merkezi yönetim zayıflamaya başlamış ve kırsaldaki soylu toprak ağalarının siyasal yaşamdaki rollerinde sürekli bir artış olmasının yanında yerel yönetimde söz sahibi olma arzuları kendini göstermeye başlamıştı (Lokşina, 2014: 76-87).

Nihayet II. Yekaterina'nın yönetime gelmesiyle imparatorluk, içine düştüğü siyasi bunalımdan kurtulmaya başlamış ve 18. yüzyılın ikinci yarısında yerel yönetimler alanında kapsamlı bir reform süreci başlamıştı. 18. yüzyılda Çariçe II. Yekaterina, imparatorlukta idari kurumlarından kaynaklanan zayıflığın toplumun ilerlemesinin önünde engel olduğunu savunarak bir dizi Batılılaştırma reformu başlattı. Taşra örgütlenmesine özyönetim modeline benzer uygulamaları ilk kez getirmeye çalışan Çariçe II. Yekaterina olmuştur. Çar I. Pyotr'un imparatorluk genelinde başlattığı reformlar Batılı değerlere dayanırken, II. Yekaterina'nın modeli içerisinde Rus kırsal kesiminin yaşayış tarzını da yansıtan kurumsal yapılar bulunuyordu (McDaniel, 1991: 43-44). İmparatorluk genelinden geniş bir sınıfsal katılımı yansıtan yasama komisyonu temsilcileri yerel özyönetimlerin oluşturulması doğrultusunda taleplerini bildirmişler ve dikkate alınan bu talepler neticesinde, merkezden atanan valilerin yetkileri sınırlandırılarak ilçelerde soylu toprak sahiplerinin yer aldığı meclisler kurulmuştur (Postovoy, 1995: 46-83). Ayrıca idari reformun önemli bir parçası olarak 1775'te *Uçrejdenie dlya upravleniya guberniy* (İller İdaresi Kurumu) oluşturularak il ve ilçelerde bölünmeye gidildi (Reznikov, 2016: 30-36). Kısacası II. Yekaterina toplumsal ihtiyaçların yerinde tespit edilmesi ve etkin şekilde karşılanması için merkezi hükümetin yetkilerinin bir kısmını yerel yönetimlere devretmesi konusunda önemli bir girişimde bulunmuştu. Fakat bunun sonucunda toplumun ihtiyaçlarının karşılanması ikinci plana atılarak soyluların ayrıcalık sahibi olduğu bir sistem tesis edilmiş oldu. Neticede bu sistemin işlevselliği sorgulanarak tam tersi yönde bir yetki düzenlemesine gidildi. Yani, 1864 *zemstvo* reformuna kadar olan süreç merkeze bağlı valilerin yetkilerinde sürekli bir artış ve yerel yönetimlerin ve soyluların yetkilerinin sürekli olarak daralması ile karakterize edilen bir süreç oldu.

1864 *Zemstvo* Kanununun Ortaya Çıkışı

1853 Kırım Harbinin hemen öncesinde Rusya otuz yıldır otokratik bir yönetim ile idare ediliyordu. Muhafazakar Çar I. Nikolay *Pravoslavie, Samoderjaviye,*

Narodnost üçlü doktriniyle² ülkeyi Avrupa liberalizmini örnekleyen bir modernleşme tarzından ayırarak Rus muhafazakarlığını öne çıkaran bir gelişme çizgisi içine çekmeye çalışmıştı. Hiç şüphesiz, 1825'teki Dekabrist ayaklanmasının ardından idari yönetimin merkezîyetçi bir sisteme çekilmesi de yine bu durumun bir uzantısı sayılır. I. Nikolay'ın hükümdarlığında, otokratik yönetimin ihtiyacı olan en temel mekanizma imparatorluğun en uç noktasına kadar denetim altında tutulmasıydı; bu da ancak idari sistemin merkezîleştirilmesiyle olabilirdi.³ Kırım Harbi ile önemli bir dönüm noktası yaşandı ve muhafazakar yönetim yerini bir reform dönemine bıraktı. Kırım Harbi ile yaşanan askeri ve finansal yıkım, 1856 Paris Barış Antlaşmasıyla getirilen uluslararası kısıtlamalarla birlikte imparatorluğu siyasal olduğu kadar mali açıdan da toparlanması zor bir noktaya taşımıştı. Ekonomik kalkınma ve siyasal modernleşmenin tek koldan yürütülmesi gerektiğini bilecek tecrübeye sahip Çarlık bürokratları geniş kapsamlı bir reform hareketi başlattılar. Kırım Harbinde, Avrupalı devletlerin yenilgisine uğrayan Rus hükümeti, ekonomik ve askeri açılardan Avrupa'nın gelişmişliğini yakalamak için hızlı ve yoğun bir reform programı tasarladı. Bu programda Rus hükümetinin ihtiyaç duyduğu mali desteğin sağlanması için taşra halkının da işbirliği gerekecekti. Bu sebeple, Çar II. Aleksandr döneminde başlayan reformların önemli bir kısmını taşradaki idari yeniden yapılanma oluşturuyordu. Zira, taşrada üretim ve idari düzen aksadıkça Çarlık hükümetinin vergi gelirleri de o oranda aksıyordu. Kırım Harbi sonrasında kırsal kesimde ortaya çıkan huzursuzluk da buna eklenince, Çarlık yönetimi taşra yönetimlerini de kapsayan Büyük Reformları hayata geçirmeye karar verdi. 19. yüzyıl öncesinde de Rusya'da sıklıkla taşra idaresi düzenlemeleri yapılıyordu. Fakat bu düzenlemeler kırsal kesimdeki verimsizliğe ve yozlaşmalara çare olamamıştı. 1860'da başlatılan Büyük Reformlar kapsamında ilk olarak il idaresi ile taşra idaresinin entegrasyonu hedeflendi ve yerel özyönetim organlarının düzenlenmesi için *Zemstvo* Kanunu çıkarıldı. (Pearson, 1989: 1-2; McDaniel, 1991: 43-44).

Zemstvo reformunun uygulamaya konma sebepleri yukarıda sözü edilen Rus idari yapılanmasındaki sorunlara dayansa da, tetikleyici nedenin temel olarak Kırım Harbi sonrasında kötüye giden kırsal yönetim ve ekonomideki gerileme olduğu söylenebilir. Harbin de etkisiyle on dokuzuncu yüzyılın ortasında mahsul kıtlığı ve salgın hastalıklar imparatorluk genelinde tarımsal üretimin düşmesine sebep olmuş ve köylü ekonomisi de giderek kötüleşmişti. Reformu tetikleyen sınırlar sadece tarım ve ekonomi alanıyla sınırlı değildi. 1861 yılında *otmena*

² Eğitim Bakanı Sergey Uvarov'un ortaya koyduğu ünlü *Pravoslavie, Samoderzhvie, Narodnost* (Ortodoksluk-Otokrasi-Halkçılık) üçlü doktrini Çarlık rejiminin sonuna kadar Rus Devletinin kurumsal işleyişinin muhafazakar çerçevesini oluşturmuştu (Krindatch, 2006: 269).

³ I. Nikolay dönemi kontrol mekanizması ve merkezleşme politikaları için bkz. M. K. Lemke (1909). *Nikolaevskie Jandarmı i Literatura 1826-1855 gg.* S. Peterburg: İzdanie S. V. Budina; A. E. Presniakov (1925). *Apogey Samoderjaviye. Nikolay I.* Leningrad: Brokraud-Efron.

krepostnogo prava (serfliğin kaldırılması) sorunları artırdı. 19. yüzyılda, sınıf ayrıcalıklı bir yapıda toprak sahiplerinin köylüler üzerindeki yönetim gücü devam etti. Fakat 1861’de serfliğin kaldırılmasından sonra böyle bir kontrol imkansız hale gelmişti. 1861 yılında serfliğin kaldırılması okulların çoğunun kapatılmasına sebep olmuş ve sorunlar eğitim alanına da sıçramıştı. Yerel anlamda yaşanan bir diğer sıkıntı da ulaşım ve alt yapıdaki eksikliklerdi ve bu sorunların çözümü imparatorluğun yönetsel önceliğini oluşturmaya başlamıştı (Himiç, 2019: 54). İdareden eğitime, ekonomiden altyapıya kadar Rusya İmparatorluğunun kapsamlı bir yeniliğe ihtiyacı olduğu Çarlık yönetimince yoğun şekilde hissediliyor ve çözüm olarak yerel düzeyde kurulacak özyönetim kurumlarının oluşturulması öne çıkıyordu. Böylelikle, 1859-1861’deki köylü reformu sürecinin bir *zemstvo* reformu hazırlığını tetiklediği söylenebilir.

1859’da İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir komisyon oluşturuldu ve başkanlığına N. A. Milyutin getirildi. Fakat daha sonra, Çar II. Aleksandr daha liberal olan N. A. Milyutin’i görevden alarak yerine muhafazakar P. A. Valuev’i atadı. 1864 yılında büyük reformlar kapsamında *zemstvo* reformu hayata geçirilerek, *Zemstvolar* yani yerel yönetim kurumlarının oluşturulmasına karar verilmişti. *Zemstvonun* imparatorluk idari yapılanmasındaki işlev ve görevleri *Polojenije o gubernskih i uyezdnih zemskih uçrejdeniyah* (il ve ilçe *zemstvo* kurumları hakkında düzenlemeler) isimli yasa ile yürürlüğe koyuldu. 1864’te hazırlanan *zemstvo* tüzüğü soylu grupların çıkarlarını yansıtıyordu ve il-ilçe *zemstvo* meclisleri bu tüzüğe göre oluşturulmuştu. *Zemstvolarda* seçim sistemi delegasyon, mülkiyet ve sosyal sınıfa dayanıyordu. Buna göre seçmenler 3 sınıfa ayrılıyordu: yerel toprak sahipleri, kentsel seçmenler ve kırsal komünlerden gelen delegeler (Koroleva, 2005: 140). Bu yeni yerel yönetimlere biçilen rol en başta ekonomik işlerin yoluna koyulmasıydı. Temelde tarımsal sektördeki üretime destek vermek, ekonomik varlıklarla ilgili istatistik toplamak, mahsul kıtlığı olan bölgelere gıda yardımı yapmak ve yol, hastane, okul gibi yerel tesisler inşa etmek bu *zemstvoların* temel görevleri arasındaydı (Polnoe Sobranie Zakonov, 1 Yanvarya 1864, Otd. 1, No. 40457: 1-3; Volvenko, 2007: 348).

Zemstvoların kurulması beraberinde idari ve yürütme organlarının da kurulmasını getiriyordu. Ayrıca Rus bürokrasisindeki liberal ve muhafazakar kanat temsilcileri arasında yeni bir siyasi mücadele alanı doğuyordu. Kırsal kesimdeki soylular *zemstvo* idari ve yürütme organlarındaki çeşitli pozisyonlara kendi temsilcilerini seçtirmeye başladılar. İlk *zemstvolar* soylu toprak mülkiyeti sisteminin idarede öncü rol oynadığı bölgelerde kuruldu. Zaten 1864’e gelindiğinde, serfliğin kaldırılması ile köylüler üzerindeki kontrollerini kaybeden toprak ağaları statülerini güçlendirmenin yeni yolu olarak *zemstvo* meclislerindeki siyasi mücadeleyi benimsediler. Ve özellikle 1865-1867 yılları arasında yapılan bölge meclisi seçimlerinde soylular %74,1 ağırlığa sahip olurken, ilçe meclislerinde %41,6 oranında koltuk sahibi oldular. Bu mesele daha sonraları Rus bürokratları arasında

zemstvoların kuruluş amacının sorgulanmasına sebep oldu (Milyutin, 2017: 11; Himiç, 2019: 54). Kısacası, üretim ve hizmet sağlama konularında destek vermesi için kurulan *zemstvolar* zaman içinde taşrada iktidar mücadelesine yol açmaya başladı. Bunun yanında, faaliyet kapsamı gitgide genişlese de *zemstvoların* inisiyatif alma yetkileri sınırlıydı ve hukuki mevzuatları muğlaktı. Bu durum, *zemstvo* kurumlarının başta tasarlanan verimliliğe ulaşmalarını engelledi.

Zemstvoların Kapsamı ve Etkinliği

Rus Devleti için öncelikli olmayan birçok konuda *Zemstvolar* sorumluluğu üstlenerek şehir ve köylere eğitim ve kültür alanında hizmet götürdüler. 1865-76 yılları arasında 34 Rus eyaletinde *Zemstvo* kurumları hayata geçirildi. İlk kez ortaya konulan bu kapsamlı yerel yönetim projesi ile Rusya’da modern sosyal politika ve yerel yönetim reformunun geliştirilmesi yolunda önemli bir anlayış *Zemstvo* kurumları aracılığıyla getirilmiş oldu (Medvedeva vd, 2021: 182). 1864 *Zemstvo* Nizamnamesine göre ekonomik meseleleri çözmek için il ve ilçe *zemstvo* kurumları oluşturuldu. *Zemstvo* tüzüğünün ikinci maddesinde *zemstvo* kurumlarının yetkileri belirlenmişti (*Zemstvoların* mülk, sermaye ve para tahsilatlarını yönetmek; *Zemstvolara* ait binaların, diğer yapıların ve iletişim yollarının düzenlenmesi ve bakımı; yerel halka erzak sağlamak; hayır kurumlarını ve diğer yardım önlemlerini yönetmek; halk eğitimi, halk sağlığı ve cezaevlerinin bakımına katılmak vb.) (Polnoe Sobranie Zakonov, 1864, Otd. 1, No. 40457: 1-3).

Zemstvo kurumlarına oldukça geniş alanda bir sorumluluk tanınmıştı. Bunun yanında merkez yönetim tarafından yeterli mali kaynak sağlanmamasına rağmen bu derece çok faaliyeti yürüten *zemstvoların* bütçeleri sadece emlak vergilerine dayanıyordu. *Zemstvoların* etkinliğinin en önemli sebebi faaliyetlerini kendi kendilerine finanse etmeleriydi.⁴ *Zemstvo* düzeyinde yapılan detaylı planlamalar, görev tayini ve ücretlendirme mevzuatı, projelerin uygulanması için gerekli olan maddi kaynağın temelini oluşturuyordu. Bu yerel kurumların bütçe politikasındaki şeffaflık işlerin idaresini ve denetimini işlevsel hale getiriyordu. Bunu yanında, gelirlerinin çoğu vergi ödemelerinden oluşan *zemstvolar* meydana getirdikleri kolektif faaliyetler sayesinde kendilerine büyük sermaye birikimleri de yaratabiliyorlardı. *Zemstvo* bütçelerinin ana gelir kaynakları emlak vergileriydi (%37’den %67’ye). İstatistiki verilere göre emlak kaleminden en büyük tahsilatlar, endüstriyel ve ticari altyapının kuvvetli olduğu, Vladimir ve Moskova eyaletlerinin bütçeleri tarafından yapılmaktaydı (Medvedeva vd, 2021: 182-184; Himiç, 2019: 55).

⁴ Ayrıca *zemstvo* mülkü, çeşitli ücretler, ödenekler, makbuzlar vb. *zemstvolar* için gelir kaynaklarıydı. Örneğin, Moskova eyaletinin 1912 için *zemstvo* gelir tahminleri, tüm gelirlerin %60’ından fazlasını oluşturan emlak ücretlerinin önemli bir üstünlüğünü göstermektedir (Medvedeva vd., 2021: 185).

1864 kanununun kabul edilmesinden sonra devletin vergilerinde %76 oranında bir artış meydana geldi. *Zemstvolara* tanımlanan işlerin çeşitliliği ve kapsamı arttıkça daha fazla yeni *zemstvo* kurumları oluşturuldu. Bununla birlikte *zemstvoların* uygulamaya konduğu 30 ildeki gelirler hızla arttı, hatta bazı illerde 4 katına kadar gelir artışı oldu. Tüm bunların yanı sıra, *zemstvoların* yetki kapsamında harcamalar zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrıldı. Buna göre yol, bina ve sulama yapımı, kamu kurumların bakımı vb. işler zorunlu harcamalar kategorisindeyken, eğitim, sağlık vb. meselelerdeki sorunların çözümü için finansman ayırma ise isteğe bağlı kategorideydi. 1870'lerden başlayarak zorunlu harcamalarda bir düşüş gözlemlenirken, bunun aksine isteğe bağlı eğitim ve sağlık gibi alanlarda *zemstvoların* daha çok para harcadıkları gözleniyordu. 1890'lara gelindiğinde ise eğitim ve sağlık harcamaları *zemstvoların* öncelikleri arasında ilk sıraları alıyorlardı. Yani sosyal hizmetlerin sağlanması *zemstvolar* için öncelik olmadığı halde en verimli ve etkin sonuçlar bu alanlarda elde edilmişti. Neticede *zemstvo* okulları, hastaneleri, kütüphaneleri ve müzeleri vardı (Medvedeva vd, 2021: 185-187).

Zemstvoların yerel düzeyde üstlendikleri konuların kapsamının her geçen gün daha artmasına rağmen, taşra teşkilat yapısı bu yeni faaliyetlerin düzenlenmesine dair yasal düzenleyici bir çerçeveden yoksundu. Aksine, tüm bu işlerin yürütülmesi kamusal amatör performansla ilişkilendiriliyordu. *Zemstvolar* ile daha üst birimlerin etkileşimini sağlayacak bir mekanizma olmadığı gibi, merkezi yönetimin bu *zemstvoları* denetleyecek bir organı da yoktu (Himiç, 2019: 55). Ayrıca, *zemstvoların* yetkinlik alanları ekonomik meselelerle sınırlı olduğu için yerel diğer sorunları çözmede inisiyatif alamıyorlardı. *Zemstvo* kurumları altyapı da dahil olmak üzere bir çok konunun çözümünde tam bağımsızlığa sahip değillerdi. Kamusal alandaki yetkinlikleri tam anlamıyla tanımlanmadığından beraberce başka sorunları hatta çatışmaları da getirdi. Eğitim kurumlarının mali desteğini sağlamalarına ve bu alanda başarılı işler yapmalarına rağmen merkezi yönetim *zemstvolara* eğitim işlerinin organizasyonuna katılma hakkını tanımadı. Kısacası *zemstvolar* sadece ekonomik desteği sağlama kısmında sorumluluklarını kullanabiliyorlardı (Golovaçev, 1872). Bir çok Çarlık ve Sovyet dönemi tarihçisi, *zemstvo* reformunu ademi merkezîyetçiliğe ve özyönetime giden bir yol olarak görmektedir. Bu bilim insanları *zemstvoların* sonuçta başarısız da kabul edilse ülkenin yerel yönetim kültürüne çok şey kattıkları için önemli bir aşama ve kurumsal altyapı olduğunu düşünüyorlar (Medvedeva vd, 2021: 183). Yani, *zemstvolar* faaliyetleriyle yerel sorunların çözümüne dair önemli bir tecrübe sağladılar: toplumdaki sosyal gerilimin azaltılmasına ve Çarlık ekonomik kalkınmasına katkıda bulundular.

Taşra örgütlenmesi reformunu üstlenen vali Valuev,⁵ yerel halkın seçtiği

⁵ Pyotr Aleksandroviç Valuev 1861-1868 yılları arası İçişleri Bakanı olarak görev yapmıştır.

Rus taşra yetkililerinin yetersizliklerini vurgulayarak yerel yönetimlerin merkezi idareye eskisinden de çok bağlanmasını öneriyordu, ancak bu öneri merkezi yönetimin üzerine düşen yükün artması anlamına geldiğinden, reformların başarı olasılığında şüpheye yol açıyordu. *Zemstvolarla* taşradaki özyönetimi artırmak yerel yönetimleri ademi merkeziyetçi bir yapıya büründürmek anlamına geliyordu (Pearson, 1989: 1-2). Bu da, merkezi yönetimin müdahalesinin ve katı kurallarının taşradaki tüm faaliyetlerde de geçerli olduğu bir yönetim tarzından uzaklaşmak demek oluyordu. Bu durum *Zemstvoların* idari mevzuatında muğlaklığa yol açarak hangi konularda inisiyatif alınıp hangilerinde merkezin talimatlarına bağlı kalınacağı hususunda kargaşaya yol açmıştı.

Zemstvoların hukuki statüsündeki muğlaklık ve merkezi yönetimin *zemstvolar* hakkındaki giderek artan şüpheleri, 1890'a gelindiğinde merkezi yönetimin güçlendirilmesi eğilimini ve bu yöndeki idari mevzuatları ortaya çıkardı. Böylelikle valinin yetkileri artırılırken, *zemstvoların* otonomisi sınırlandırılmış oldu (Kornauhova, 2009: 347-351). *Zemstvo* kurumlarının yönetiminde idari ağırlığı soyluların oluşturması Çarlık hükümetinin işlerin idaresinde etkinliği sağlaması için güvenilir bir yapı sunuyordu. Ancak otokrat Çarlık yönetiminin *zemstvolara* daha fazla yetki vermesi gündeme geldikçe bundan kaçınıyordu. Zira, yönetim alanlarına giren meselelerin kapsamı ve sahip oldukları siyasi güç zamanla genişledikçe *zemstvoların* özerklik talebine gidebilecekleri kaygısı ortaya çıkmaya başlamıştı (Zaharova, 1984: 96-97). Kısacası, Rus devletinin idari yükümlülüklerinin bir kısmını devralan *zemstvoların* tüm faaliyetleri Çarlık hükümetinin denetimindeydi ve bu kurumlar yerel meselelerle ilgili inisiyatif alma konusunda yetkilendirilmemişti. Yani, *zemstvolar* temelde siyasi işlevden yoksun bırakılarak sadece bağlı buldukları bölgenin ekonomik ihtiyaçlarıyla ilgilendiler. Yerel yönetimde etkinliğin sağlanmasını hedefleyen Rus hükümeti, *zemstvoları* siyasi anlamda işlevsiz bırakmanın olumsuz sonuçlarını yüzyıl sonuna doğru tecrübe edecekti.

19 yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu da Rusya Devleti gibi siyasi ve iktisadi modernleşme çabaları içindeydi. Rus taşra kesimindeki idari sorunlar, merkezi denetim zaafı ve yerel reform gereksinimi Osmanlı İmparatorluğu taşrası için de geçerliydi. 19. yüzyıl modernleşme sürecinin bir parçası olarak aynı Rusya İmparatorluğu'nun 1864'te yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimini artırmak için çıkardığı *Zemstvo Kanunu* gibi, Osmanlı Devleti de aynı yıl Tuna Vilayet Nizamnamesini çıkardı. Bu nizamname ortaya çıkma sebebi ve içeriği açısından *Zemstvo Kanununa* benzese de etkinlik ve şekil açısından farklılıklar barındırmaktaydı.

1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi

Osmanlı İmparatorluğu'nda taşra teşkilatında merkezi yönetimin zayıflamaya başladığı dönemlerde sorunlar ve eksiklikler baş gösterdi.⁶ Bu eksikliklerin giderilmesi için II. Mahmut döneminde imparatorluk genelinde uygulanan reformların yanında taşra teşkilatında da yeniden yapılanmaya gidildi. Bu değişikliklerle tam anlamıyla etkin bir taşra sistemi tesis edilemeyince daha kapsamlı idari bir düzenlemeye gerek duyuldu. 1864 yıllarında uygulamaya konan Vilayet Nizamnamesiyle taşra yönetimine temelden bir değişiklik getirildi. Vilayet sisteminde geniş bir örgütlenme tesis edilerek en tepeden en aşağıya kadar idarecilerin görev tanımları, yetki ve sorumlulukları netleştirildi.

Osmanlı devletinde temel idari birim sancaktı ve imparatorluğun sınırları genişledikçe bu birimler de genişlemeye başladı. Birkaç sancaktan oluşan beylerbeyliklerin oluşturduğu bu idari yapıda zamanla eyalet sistemi ortaya çıktı (İpşirli, 1994: 227). Eyaletlerin başındaki valiler, kendi yönetimi altındaki bölgelelerin mali, mülki ve askeri idaresinden sorumluydular (Çadırcı, 1991: 10-18). Valiler ile sancakların başındaki sancak beyleri arasında askeri anlamda hiyerarşik bir yapı mevcuttu. Fakat 16. yüzyıla gelindiğinde tımar sisteminde meydana gelen dönüşüm nedeniyle bu hiyerarşik yapı da sarsılmaya başladı. Eyaletlerin askeri sisteminde yaşanan sıkıntılar valileri kendi askeri güvenlik sistemlerini kurmaya itti ve böylece merkezle bağları kopmaya başladı (Halaçoğlu, 1991: 48-49). Merkeze sorumluluğu azalan valiler sancakbeyleri üzerinde daha fazla yetki kullanmaya başladılar. Vali ve sancak beyi olmaya hak kazananların sayısı arttıkça bazı sancaklar vilayetlerden ayrılmaya başladı. Ancak, idari olarak buralar bir yönetim boşluğuna düşerek taşradaki tanınmış ailelerden gelen mütesellimlerin idaresine bırakıldı (Halaçoğlu, 1991: 75-76). 19. yüzyıl ortasına kadar valilerin üstlendikleri işleri yapan mutasarrıf, muhassıl ve müşir gibi unvanlar da eyalet yönetimlerinde boy gösterdi. Burada, askeri amaçla oluşturulan eyaletlerin yönetimi meselesi, eyaletlerden kopan sancakların eyalet gibi yönetilmesi, vezir olup da valilik görevine atanamayanların statüsü gibi konular yerel yönetimlerde valinin yetkisinin dönem dönem değişmesine sebep oldu. Özellikle taşra seçkinleri olan ayanların zamanla siyasi nüfuz da elde etmeleriyle valilerin yetkileri sınırlanmaya başladı. Zira, valiler emirlerini ancak ayanların nüfuzları sayesinde yerine getirebiliyorlardı (Çadırcı, 1991: 18-20; İnalçık, Seyitdanlıoğlu, 2021: 42-43). Kısacası, Osmanlı taşra idaresinde düzenlemeler yapılırken valinin yetkileri 19. yüzyıl ortasına kadar sık sık artırılıp azaltılmıştı. Bu durumun, valinin yetkilerini etkin şekilde kullanmasına engel teşkil ederek, yerel yönetimin verimini düşürdüğü söylenebilir.

⁶ Osmanlı Devletinde 16-19. yüzyıllar arasında mali yapı ve bunun yerel düzeyde toplumsal yansıması hakkında bkz. (Faroqhi, 2006: 657-667; McGowan, 2006: 833-846).

1839'da yayınlanan Tanzimat Fermanıyla yerel yönetimlere ilişkin önemli düzenlemeler yapıldı. Eyaletlerin yetki alanlarında değişikliğe gidilerek eyalet-sancak yönetimi yeniden düzenlendi. Kurulan Muhassıllık Meclisleri ile taşra örgütlenmesinde daha önceden valinin sorumluluğunda olan işlerde yetki farklı görevlilere bölüştürüldü ve özellikle vergi toplama işinde detaylı düzenlemeler yapıldı. Tüm bu değişikliklerin temel hedefi Osmanlı devletinin en küçük birimine kadar idari kontrolün sağlanması ve vergilerin verimli bir şekilde toplanmasıydı. Ancak bu hususta yeterli verim alınamayarak zamanla meclislerin sayısı azaltıldı. Daha sonra 1842 yılında Sultan Abdülmecid zamanında getirilen düzenleme ile muhassıllık meclisleri kaldırıldı ve yeni bir idari birim olarak köy ve sancak arasında 'kaza'lar oluşturuldu. Bu kazaların idarecisi konumundaki kişiler yerel halk içinden seçilerek birincil görevleri vergi toplama ve asayiş işleri oldu. Ancak muhassıllık sisteminde yaşanan sorun tekrar ederek vergi toplama konusunda verimsizlik, hatta yolsuzluk bu taşradaki halkın yükünün artmasına sebep oldu (Çadırcı, 1991: 212-218; Shaw 1994: 118). Kısacası Tanzimat'ın ilanından 1849 yılına kadar olan süreçte birçok idari düzenleme yapılmış fakat bunlar uygulanabilirlik açısından zayıf kalmıştı. 1849 düzenlemesi ile valilerin vilayetlerdeki yetkilerinde ciddi kısıtlamaya gidilmiş oldu. Merkezi yönetim yerel halktan gelen seçkinleri meclise atayınca bu seçkinlerin bölgede otoritesi artmış oldu.

O zamana kadar genel kanı taşradaki işleyişin merkezden atanan valiler yüzünden aksadığı ve verimsizleştiği iken, bu görüşten geri adım atılmaya başlandı (Çadırcı, 1991: 216-220, 223). Zira, Tanzimat reformlarının uygulanmasında yerel seçkinlerin giderek artan otoritesi engel teşkil etmeye başladı ve valilerin kısıtlanan yetkileri taşrada etkin bir idari sistem kurulmasına engel oldu. 1856 İslahat Fermanı ile gayrimüslimleri memnun edecek yeniliklerin yapılması öngörülürken bunlar yerel idari örgütlenmeleri de kapsıyordu (Davison, 1997: 161). Osmanlı İmparatorluğunun taşra yönetiminde merkezi denetim yetersiz olduğundan ve sistem liyakat usulünden uzak olduğundan idari sistemin etkinliğinden ve verimliliğinden bahsetmek mümkün değildi. Sistem suiistimallere açıldı ve yerel güçler dönem dönem isyanlara kalkışıyordu. Taşradaki idari zafiyetten kaynaklanan sıkıntıların üstesinden gelmek için Babiali taşra yönetimini yeniden düzenlemek ve idareyi merkeze bağlı kılmak için Tanzimat reformuna ek olarak yeni düzenlemelerin getirilmesi gerekiyordu. Buna göre vilayet örgütlerinde gidilen düzenlemeyle halkın da taşra yönetimine dahil edilerek merkeze düşen yükün hafifletileceğine inanılmıştı. Aynı dönemde patlak veren Kırım Harbiyle gayrimüslimlere tanınan hakların yetersizliği bahanesiyle Avrupalı devletlerin müdahalesi de gündeme gelince, 1856'da İslahat Fermanı yayınlandı. Bu fermanla eyalet ve sancak meclisleri yönetmeliği yeniden düzenlendi ve gayrimüslimlere taşra teşkilatının idaresinde daha fazla görev tayin edildi (Çadırcı, 1991: 249; Findley, 2012: 76). Fakat bu sistem merkezi yönetimin zayıflaması anlamına gelmiyordu. Tam tersi olarak merkezin taşra kesimindeki idari yetkinliğini artırmayı

hedefliyordu. Zaten, 1859'da alınan bir kararla 1842 yılında getirilen defterdarlıklar kaldırılarak vilayet ve sancakların mali işleri tekrar valilere bağlandı ve valinin kendi alt birimlerinde yer alan görevlileri denetlemesi sağlanırken yetki alanı genişletildi. Buna göre, valilerin sorumlulukları artırılırken, idari bölgelerin yapısal düzenlemeleri ve vali yetkilerinin merkez yönetime, yani padişahın talimatına tabii olması şarta bağlandı (Çadircı, 1991: 225; Davison, 1997: 161). Kısacası, yerel halka ve yerel yönetime daha fazla yetki verilmesinin yanı sıra eyalet merkezlerinin taşra yönetimi üzerindeki ağırlıkları artmıştı. Yani, Osmanlı Devleti modernleşme yolunda, bir yandan gayrimüslimlerin haklarını artırarak dış müdahaleyi önleme, diğer yandan da merkezi yönetimi güçlendirme hedeflerine uygun yerel politikaları hayata geçiriyordu.

Vilayet nizamnameleri ortaya çıkmadan önceki dönemde Osmanlı Devletinde sancak ve eyalet meclisleri taşra teşkilatının idari yapılanmaları arasındaydı. Bu meclisler zamanla farklı yapılarla dönüşerek muhassıllık, memleket ve eyalet meclisleri şeklinde kurumsal kimlikler kazandı. Sancaklarda ise daha küçük çaplı meclisler teşkil edilerek danışma kurulu olarak hizmet verdiler; ancak bunların yetkinliği sınırlı kalmıştı. Bu noktada kilit rolü valinin oynadığı düşünülerek valinin yetkilerinin artırılmasına gidildi. 19. yüzyıl ortasında Osmanlı hükümeti merkezi hükümetin artan yükünü azaltmak için valileri daha fazla yetkiyle donatmak istedi. 1852 yılında çıkarılan bir ferman ve 1858 yılında yayınlanan bir nizamname ile de yerel birimlerin yetkisinin artırılarak adem-i merkezîyetçi yapının kuvvetlendirmesi eğilimi pekişti. Her ne kadar bu sistem imparatorlukta merkezi yönetimin üzerindeki yükü azaltsa da eyalet merkezlerinde işlerin birikmesine yol açarak idari etkinliği azalttı (Davison, 1997: 161; Gençoğlu, 2011: 32). Kısacası, 19. yüzyıl ortasına kadar Osmanlı Devleti yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi yolunda düzenlemelere gitse de eyalet merkezlerinin ve valilerin taşra üzerindeki otoritesini baki kıldı. Ancak, ne zaman valilerin yetkileri azalmaya başladı, taşradaki seçkinlerin otoritesi artarak idari sistemin etkinliğini azalttı. Zamanla yerel yönetimlerin kontrolünde valilerin önemi anlaşılacak yetkilerinin artırılması yolunda düzenlemelere gidildi.

19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı Devleti Batılı reformlar kapsamında yeniden yapılanma sürecine girdi. 1839 yılında başlayan Tanzimat dönemi, 1853 yılında Kırım Harbi ile birlikte Osmanlı İmparatorluğu'nun sahip olduğu geniş tebaayı eşitlik temelinde ve barış içerisinde yaşatacak idari bir düzenlemeye geçmenin vaktinin geldiğini kavramıştı. Zira, harp neticesinde imzalanan Paris Antlaşmasıyla Osmanlı İmparatorluğu'ndaki gayrimüslim azınlıklarla ilgili Batılı devletlerin Babıali'ye müdahale yetkisi doğmuştu. Osmanlı İmparatorluğu'nun 1860'lar boyunca içinde bulunduğu uluslararası durum Avrupalı devletlerin gayrimüslim azınlıklarla ilgili olarak baskılarını giderek artırdı. Babıali bu meseleden çıkacak bir kargaşaya Avrupa devletlerinin müdahil olacağından korkarak en kısa zamanda gayrimüslim tebaanın hoşnutsuzluğunu gidermek için

harekete geçmeye karar verdi (Findley, 2012: 76-77). Nitekim, 1860'da Cebel-i Lübnan'da⁷ meydana gelen çatışmalar sonucu Avrupa devletleri Lübnan'a askeri müdahalede bulundu. 1861'de Cebel-i Lübnan Nizamnamesi hazırlanarak Cebel-i Lübnan artık özerk bir yönetime geçmiş oldu. Yani gerek mülki ve mali, gerekse güvenlik konularında Cebel-i Lübnan Babıalı'den bağımsızlığını kazanmış oluyordu (Spagnolo, 1971: 28-32). Avrupalı devletler ise bu özerklik statüsünün Osmanlı Balkanlarında da uygulanmasını istiyordu. Osmanlı bürokratlarına göre Balkan vilayetlerinde ivedilikle idari bir reforma gitmek imparatorluğun olası dış müdahalelerden korunması için elzemdi (Ortaylı, 2008: 429; Spagnolo, 1971: 42). Başta Fuat ve Ali Paşalar olmak üzere Osmanlı Devlet adamları idari sistemle ilgili kaygı içerisindeydiler ve imparatorluğun bekasını sağlamak için büyük reform projelerini hayata geçirmeye başlamışlardı. Bunun için, ilkin merkezi yönetimin güçlendirilmesi gerektiğinin, ama bunu yaparken de yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk verilmesinin verimi artıracığının farkındaydılar. Bu maksızın Avrupalı güçlerin müdahalesi sonucu bölgesel isyanlar ortaya çıkabilir ve eyaletler özerk yönetim talep edebilirlerdi. Bu sebeple, Avrupalı devletlerin siyasi ağırlığının hissedildiği uluslararası bir ortamda imparatorluğu korumak için reformlara girişildi. Bu reformların öncelikle askeri ve ekonomik temelli olması gerekmektedir. Bunun yanında eğitimden adalet sistemine, kamu yönetiminin örgütlenmesinden verimliliğe kadar birçok alanda projeler hayata geçirildi. Ekonomik alandaki iyileşmeyi sağlamak için en kritik nokta yozlaşan vergi toplama sistemine, arazi kullanımına ve taşra örgütlenmesindeki yetkilendirmeye bir düzen getirilmesiydi. Osmanlı reformlarının temel noktası Hristiyan azınlıkların memnuniyetini artırmak yolundaki gelişmelere imza atmak olduğundan, izlenen yol Avrupalı liberal politikalar çerçevesinde şekillendirildi (Davison, 1963: 5-8). Bu, bir yandan modern devlet olma yolunda Batılı sisteme entegre olmanın bir yöntemi, diğer yandan da Avrupalı devletlerin azınlıklar meselesini sebep göstererek imparatorluğa müdahalelerini engellemek için taktiksel bir çıkışı.

1864 Tuna Vilayet Nizamnamesinin Ortaya Çıkışı

Dönemin sadrazamlarından Fuat Paşa'nın başını çektiği bir grup Osmanlı bürokrati eyalet yönetiminin düzenlenmesi için çalışmalarına başladılar. Birincil hedef olarak göreve getirilecek valilerin liyakat usulüne göre belirlenmesi vardı. Valilerin yetkilerinin genişletilmesi ve böylelikle merkeze danışmadan, inisiyatif alınarak yapılan iş miktarının çoğalması da ikincil hedef olarak belirlenmişti. Burada ana amaç işlerin yürütülmesinin kolaylaşması, merkezin yerel yönetim meseleleriyle mümkün olduğunca az meşgul olması ve zaman kaybının en aza indirilmesiydi (Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 110-111).

⁷ Cebel-i Lübnan'da Osmanlı yönetimi ile ilgili detaylı bilgi için bkz. (Akarlı, 1993; Fawaz, 1995).

Fuat Paşa'nın ortaya koymak istediği yeni vilayet nizamnamesinin hazırlıkları için eyaletlere teftiş heyetleri gönderilmiş ve onların hazırladıkları raporlara idarecilerin görevi kötüye kullanımı ve diğer yönetim zaafları yansıtılmıştı (Lewis, 1988: 383). Neticede Fuat Paşa'ya göre eyalet ve sancakların bölünmesi daha geniş gruplandırmalarla yapılmalı ve valiler geniş yetkilerle donatılmalıydı (Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 110). Osmanlı İmparatorluğu'nun modernleşmesi kapsamında Avrupa'nın gayrimüslim tebaaya yönelik teşvik ettiği reformları başta Ali ve Fuat Paşalar olmak üzere Babıali'deki liberal bürokratlar Tuna Vilayeti özelinde gerçekleştirmeye karar verdiler (Ahmet Midhat Efendi, 1294: 53). Sonuçta, Tanzimat Reformu ile başlayan ıslahat hareketleri Mustafa Reşit Paşa, Ali Paşa ve Fuat Paşa'nın çabalarıyla gelişti. Bu isimlerin yanı sıra Tuna Vilayeti nizamnamesinin düzenlenmesi ve yürütülmesinde en kilit rolü oynayan Osmanlı bürokratu ise Midhat Paşa olmuştur (İnalçık, 1992: 77). 1861 yılında Midhat Paşa,⁸ Niş'e vali olarak atanırken⁹ aynı yıl Sultan Abdülaziz de tahta çıkmıştı. Osmanlı Sultanı imparatorlukta idari düzenlemelerin yapılması hususunda vilayet sistemini öneren Ali ve Fuat Paşalarla çalışmayı tercih etmişti. Bu düzenleme kapsamında pilot bölge olarak Tuna bölgesi seçilmiş ve Midhat Paşa bu bölgeye vali olarak atanmıştı (Midhat Paşa, 1997: 11-17). Tuna Vilayeti Nizamnamesi olarak bilinen bu düzenleme esasında bütün imparatorlukta uygulanmak üzere planlanmıştı. Ancak, Osmanlı bürokratları nizamnameyi bir ön uygulamaya tabi tutarak tedbirli hareket etmek istemişlerdi. Buna göre Niş, Vidin ve Silistire eyaletleri idari olarak bir araya getirilerek Tuna Vilayeti kuruldu. Tuna Vilayeti reform programı, belediye otoritesinin güçlendirilmesi ve merkezi otorite korunurken yerel yönetimin yeniden yapılandırılması esasına dayanan bir pilot projeydi (Koç, 2021; Çelik, 2007: 49). Osmanlı yönetimi, Müslüman ve gayrimüslim halktan oluşan mahalli meclislerin yeniden düzenlenmesine büyük önem vermişti (İnalçık, 1992: 77). Tuna Vilayeti Nizamnamesinin¹⁰ üç temel amacı, çoğulcu yapıya dayalı bir yerel yönetimin kurulması, hukuk ve idari sistemlerin Batılı pratiğe göre ayrılması ve tüm Müslüman ve gayrimüslim tebaanın refahı için eşit hak ve imkânların sağlanmasıydı (Tuna Gazetesi, 16. Sayı, 4 Safer 1282/16 Haziran 1865: 1). Midhat Paşa, bu ilkelerden yola çıkarak anılarında üç reform pro-

⁸ Midhat Paşa hakkında detaylı bilgi için bkz. (Koç, 2002; Fadeeva, 1977).

⁹ Sadrazam Mehmet Emin Paşa, Vidin, Niş, Sofya ve Şumnu'ya yaptığı üç aylık ziyarette bölge halkının şikayetlerini dinlemiş ve halkı büyük oranda haklı bulmuştu. Bu şikayetlerin kaynağının vasıfsız vilayet valileri ve *gospodarlık* rejimi olduğunu düşündü. İstanbul'a döndükten sonra, vilayetin sorunlarını çözmek için vali olarak uygun bir ismi atamaya karar verdi. Bkz. (Midhat Paşa, 1997; İnalçık, 1964: 643).

¹⁰ Vilayet Nizamnamesi'ne göre Tuna Eyaleti Kuzey Bulgaristan ve Doğu Sırbistan'dan oluşuyordu; Buna göre 1855 Viyana Kongresi'nden sonra valiliği yerel halktan seçilen meclise bırakılan 7 liva (Ruşçuk, Vidin, Niş, Sofya, Tulça, Tırnovo ve Varna), 48 kaza ve birkaç nahiye oluşturuyordu (BOA, İ. MMS. no. 1245, Şentürk, 1992: 253; Çelik, 2007: 53; Ortaylı, 1986: 230).

jesi üzerinde durmuştur: yol ve liman inşaatları, eşkıyalara karşı güvenliğin sağlanması, bayındırlık müdürlükleri ve Menâfi' Sandıkları'nın (Tarım Kredi Kurumu) kurulması (Tuna Gazetesi 1. Sayı, 10 Şevval 1281/23 Şubat 1865: 1; Midhat Paşa, 1997: 47-49). Ekonomik yetersizlikler altında tarıma devam edebilmek için çiftçiler, *gospodarlardan* veya tüccarlardan yüksek faizli krediler almak zorunda kalmıştı. Bu nedenle, çiftçilerin ağır vergi yüklerini azaltmak ve onlara merkezi denetim altında düşük faizli krediler sağlamak için Midhat Paşa, Menâfi' Sandıkları'nı kurdu. Bunların yanı sıra, bölgenin ticari ve kültürel anlamda kalkınmasını da hedeflenmiştir. Ayrıca yol (şose) yapımına büyük önem verilmişti: 3000 km yol ve 1420 köprü inşa etmek, Tuna nehri üzerinde bir gemi şirketi kurmak, Rusçuk limanını iyileştirmek planlar arasındaydı (BOA. I. MVL. no: 25981; BOA. I. MVL. no: 24965; Tuna Gazetesi 1. Sayı, 10 Şevval 1281/23 Şubat 1865: 1; Midhat Paşa, 1997: 47).

Midhat Paşa, Tuna Eyaleti'ne atandığında yerel halka baskı yapmak yerine ileri gelenleri bir araya toplayarak şikayetlerini dinlemeyi tercih etti. Yerel halkın güvenini kazanmayı ve onları çözüm sürecine dahil etmeyi tercih etti. Hem Müslümanları hem de gayrimüslimleri kapsayan reformlarda 'mutlak eşitlik' ilkesini benimsenmişti. Bu nedenle çeşitli etnik kökenlerden tebaa yönetim kadrolarına dahil edildi. Burada temel amaç, hem Türklere hem de gayrimüslimlerden oluşan reformist bir grup oluşturmaktı. Bu sebeple okullar, yetimhaneler ve matbaalar kurulması planlar arasında öne çıkarıldı.

Midhat Paşa notlarında Osmanlı yönetiminin gayrimüslim tebaaya karşı özellikle eğitim sistemi konusundaki yetersizliğini ve ihmali eleştirmiştir. Okulların modern anlamda sanat, bilim vb. öğrenmek için, hatta Müslüman tebaalar için bile yeterli olmadığı anlaşılarak, tüm Osmanlı tebaasına eşit ve yeterli eğitim sağlayacak yeni bir eğitim sistemi planlanmıştı (Tuna Gazetesi 176. Sayı, 28 Muharrem 1284/2 Haziran 1867: 351-352; Tuna Gazetesi, 21. Sayı, 9 Rebiülevvel 1282/2 Ağustos 1865: 41; Midhat Paşa, 1997: 60-61).

Osmanlı Devletinde tecrübeli Tanzimat bürokratları modernleşme yolunda merkezi hükümetin yerel meselelerle mümkün olduğunca az meşgul olmasını sağlamak için Tuna Vilayeti nizamnamesini çıkardılar. Bu vilayette yapılacak alt yapı, eğitim ve ticari anlamdaki kalkınma hedefleri başarıya ulaşıncaya kadar imparatorluğun diğer bölgelerinde de uygulamaya konacaktı. Bu sebeple Midhat Paşa'nın yoğun çabalarıyla hayata geçirilen tüm reformlar Osmanlı Devletinin yüzyılın sonuna kadar yerel yönetimler temelinde kaydedebileceği ilerlemenin bir örneğini teşkil ediyordu.

1864 Tuna Vilayet Nizamnamesinin Kapsamı ve Etkinliği

Tuna Vilayeti projesiyle gerçekleştirilmeye çalışılan işlerin kapsamı Osmanlı hazinesinin finanse etmeye hazır olmadığı kadar genişti. Bu planları hayata geçirme yolunda gerekli öz-finansmanı sağlamak için önce yerel halkı ikna etmek

gerekiyordu. Bu sebeple reformları yaygınlaştırmak ve yerel halkı gelişmelerden haberdar etmek için *Tuna Gazetesi* çıkarılmaya başlandı (Tuna Gazetesi 1. Sayı, 10 Şevval 1281/23 Şubat 1865: 1). *Tuna Gazetesinin*¹¹ 23 Şubat 1865 tarihli birinci sayısı, yapılan reformların kapsamını ve gazetenin yayımlanma gerekçelerini anlatıyordu. Ayrıca *Tuna Gazetesine* ek olarak din, ahlak, siyaset ve hükümetlerin faaliyetleri hakkında broşürler ve kitaplar yayımlanmasına karar verilmişti. İdari yapılanma ile ilgili olarak her ilçe, sancak ve köy için bir komisyon seçilmesine karar verildi. Bir sonraki adımda, güvenlik birimi üyeleri seçilecekti. 1865 yılında önce mahalli yaşlılar komisyonu, ardından güvenlik görevlileri seçildi. Reformların mali olarak desteklenmesi için Ziraat Bankası'nın temelleri Menâfi' Sandıkları ile atılmaya başlandı. Altyapı ile ilgili olarak, 1864 ve 1865 yılında Rusçuk, Şumnu, Varna arasında ve 1865'te Rusçuk-Sofya arasında yeni yol projeleri hayata geçirildi. Bu yol projelerinin inşaatında yerel halk sorumluluğu ve yükü üstlenmeye ikna olmuştu (Tuna Gazetesi 1. Sayı, 10 Şevval 1281/23 Şubat 1865: 1; Midhat Paşa, 1997: 48). Sonuç olarak bölge sakinleri üzerindeki aşırı yüke rağmen bu projeler bazı gecikmelerle de olsa yolunda devam etti. Midhat Paşa, idarenin eksikliklerinin farkındaydı: Bunlar arasında bir yandan eşkıyaların diğer yandan da Müslüman ve Hıristiyan nüfus arasındaki derin gerilimlerin yol açtığı güvenlik sorunları, gayrimüslimlerin haksız vergi yükü, acil ulaşım araçları, ticaret yolları, tarım düzenlemeleri ve diğer altyapı düzenlemeleri vardı. Güvenlik birimlerinin düzensizliği ve yetersizliği isyanlar karşısında Osmanlı Devletini çaresiz bırakıyordu. Bu nedenle, düzeni yeniden sağlamak için daha katı kurallar uygulamaya koyuldu (Midhat, 1903: 36; Çelik, 2007: 22; Midhat Paşa, 1997: 70-73). 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Tuna Vilayetinin asayişi ve kalkınması için de önemli adımlar atılmıştı. Bu nizamnamenin sonuçları başarılı olunca Osmanlı İmparatorluğunda, Edirne, Girit, Bosna, Halep, Trablusşam gibi yerlerde de benzer bir uygulama hayata geçirilmeye başlandı. 1867 yılında ise Vilayet-i Umumi Nizamnamesinin çıkarılması yeni teşkilatlanmanın imparatorluğun diğer bölgelerine de yayılmasına vesile oldu. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi vilayet, sancak, kaza ve köy idaresinin görev ve yetkilerini belirleyerek taşra yönetimleriyle ilgili kapsamlı bir düzenlemeye gitti (Şentürk 1992: 168-180; Çadırcı, 191: 252). 1864 Nizamnamesinin önemli idari eksiklikleri de mevcuttu. Devletin maddi destek sağlayamadığı taşra birimlerinin sadece öz-finansman kaynaklarıyla söz konusu kapsamlı projeleri hayata geçirmeleri mümkün değildi. Bunun yanında yerel halkın taşra birimlerindeki inşaat projeleri ve diğer faaliyetlerdeki katılımı kabiliyetli insan kaynağı açısından yeterli gelmiyordu. Eğitimin yaygınlaştırılarak liyakatli personel üretilmesi planları ise uzun yıllar

¹¹ İlk sayısı 23 Şubat 1865 yılında çıkarılmaya başlanan Tuna Gazetesi, Bulgarca ve Türkçe olmak üzere iki dilli bir karaktere sahipti. Gazetenin haber içeriği, sanayi, tarım, ekonomi, uluslararası gelişmeler ve hükümet politikalarından oluşuyordu.

süreceği için yakın vadede verimli bir sonuç doğuramazdı (Gençoğlu, 2011: 48; Ortaylı, 2008: 438-439).

Babıalı Osmanlı tebaası üzerinde merkezi yönetimin gücünü artırmak ve taşrayı daha etkin denetim altında tutabilmek için eyalet sınırlarında daralmaya gitmek istemişti. Zira, valinin kontrol ettiği taşra birimlerinin sayısı azaldıkça vergi geliri ve nüfusu kontrol edebilme kabiliyeti de o oranda artacaktı. Ayrıca, kapsamlı bir reform programını sınırlı bir bölgede uygulamak daha yüksek verim getirecekti. Bu açıdan bakıldığında, 1864 Vilayet Nizamnamesi Osmanlı Devletindeki taşra yönetimi ile ilgili en kapsamlı düzenlemedir. Daha öncesinde imparatorlukta idari yönetimle ilgili düzenlemeler yapıldıysa da işlevsellik açısından en başarılı olan sistem 1864 Nizamnamesi olmuştur. Kısacası hem taşra idaresinin yeniden örgütlenmesi hem de yerel halkın idari işlere katılımının sağlanması konularında 1864 Vilayet Nizamnamesi bir ilke imza atarak Türk yönetim ve modernleşme tarihinin önemli bir mihenk taşı olmuştur. Osmanlı ve Rus imparatorlukları modern devlet olma yolculuklarında siyasal, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak için reform programlarının içinde yerel yönetim düzenlemelerini de dahil etmişlerdi. Her iki imparatorluk da aynı dönemlerde, benzer sebeplerle, benzer taşra örgütlenmesi düzenlemelerinde bulunsalar da bunlar arasında etkinlik ve şekil açısından farklılıklar mevcuttu.

Zemstvo Kanunu ve Tuna Vilayet Nizamnamesi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

Osmanlı ve Rus İmparatorluklarının 1864 vilayet nizamnamelerinin ortaya çıkmasından önceki dönemde her iki imparatorlukta da taşra teşkilatlarının merkez yönetimle arasındaki irtibat kopukluğu ve merkez yönetimin memleketin ücra köşelerinden vergi toplamadaki zorluğu dikkat çekmektedir. 19. yüzyılda her iki imparatorluğun da kapsadığı coğrafi alan göz önüne alındığında, toprakların denetimi ve ahalinin mali-idari kontrolünden kaynaklanan aksaklıkların temel nedeni anlaşılmaktadır.

Osmanlı Devletinin toprakları genişledikçe eyaletler şekillendi ve bunların başında da valiler mali ve askeri yönetiminden sorumlu oldu. Valilerin yetkileri zamanla arttıkça sancaklardaki yerel idareciler üzerindeki baskıları da arttı. Buna paralel olarak Babıalı'nın valiler üzerindeki kontrolü de azalmış oldu. 18. yüzyıla gelindiğinde taşralı soylular sancak yönetiminde güç kazanmaya başlarken valilerin kendi altındaki memurların merkezi denetime tabi olması valilerin gücünü azaltmıştır. Rusya İmparatorluğunda ise 1864 öncesi dönemde, özellikle 19. yüzyılın başına kadar, taşra teşkilatındaki güç sahibi boyarlar merkezin kontrolüne alınmaya başlandı. Merkezden atanan valiler yerel yönetim üzerinde giderek daha çok söz sahibi olmaya başladılar. 18. yüzyılın ilk yarısı, Rusya İmparatorluğunda St. Petersburg'un hem taşradaki soylu idareciler hem de eyaletlerdeki valiler üzerindeki merkezi otoritesinin artmaya başlamasıyla karakterize edilir

iken, yüzyılın ikinci yarısı ise bunun tam tersi bir yetkilendirme düzenlemesiyle idari olarak yeniden şekillendirilir; valilerin yetkileri sınırlandırılırken yerel yönetimdeki soyluların yetkilerinde artış görülür.

19. yüzyıla gelindiğinde, Osmanlı İmparatorluğu'nda eyalet-sancak yönetimine getirilen düzenleme ile yetki alanları belirlenerek vergi toplama hususunda etkinliğin artırılması ve en küçük yerel birime dahi erişimin sağlanması için yeni bir düzenleme yapıldı. Yeni bir idari yapılanma olarak kazalar kurularak vergi toplamadaki yolsuzluklar engellenmeye çalışılsa da merkez yönetim istediği sonucu alamamıştır. Valilerin vilayetlerdeki yetkilerinin azalarak taşralı seçkinlerin yetkilerinin artırılması vergi toplama konusunda denetimi zayıflatarak yolsuzluklara sebep oldu. Zira, 1839 yılında Tanzimat Reformları başlarken taşradaki soylular kendi bölgelerinde valilerden daha yetkindi.

19. yüzyılın ikinci yarısında meydana gelen gelişmeler hem Osmanlı hem de Rusya İmparatorluklarında il-taşra örgütlenmesindeki yetki dağılımını etkiledi. Her iki imparatorluk da Avrupalı devletlerle mücadele güçlerini artırmak için ekonomi başta olmak üzere birçok alanda modernleşmeye gittiler. Özellikle Kırım Harbi bu hususta kırılma noktası oldu. Osmanlı İmparatorluğu'nda 1853 Kırım Harbi ve sonrasındaki 1856 Paris Barış Antlaşması neticesinde Batılı güçlerin gayrimüslim halkların durumlarının iyileştirilmesi kapsamında Osmanlı Devletine müdahale etme olasılıkları gündemde olunca, yerel yönetimi de içine alan reformlar hız kazandı. Rusya'da ise Kırım Harbi yenilgisi ve Paris Antlaşmasının St. Petersburg'a yüklediği ağır şartlar imparatorlukta geniş kapsamlı bir reforma gitme ihtiyacını gündeme getirdi. 1861'de serfliğin kaldırılmasına paralel olarak soylu toprak sahiplerinin taşra yönetimindeki gücü azaltıldı. Reformlara finansman kaynağı bulma kaygıları başlayınca N. A. Milyutin ve daha sonra P. A. Valuev başkanlığında 1864 *Zemstvo* Kanunu düzenlendi. Osmanlı Devletinde ise, aynı Rusya'da olduğu gibi tecrübeli bürokratlar yerel yönetim reformlarını üstlendiler: Fuat Paşa öncülüğünde bir grup Osmanlı bürokratinin girişimiyle 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi yayınlandı.

Böylece, Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılarak merkezi yönetimin mali ve idari yükünün azaltılması ve imparatorlukların içinden geçtikleri uluslararası baskı ve ekonomik sıkıntıların bertarafı için başlatılan reformlara finansman kaynağı olması için vilayet nizamnameleri ortaya konmuştu. İki nizamname temel hedef ve içerik açısından büyük oranda benzerlikler taşısa da farklılaştıkları noktalar da mevcuttu. Rusya Devletinde *Zemstvo* Nizamnamesi tüm imparatorluk genelinde uygulamaya geçirilirken, Osmanlı İmparatorluğunda Tuna Vilayeti bir pilot proje olarak ele alınmıştı. Tuna vilayetinin başına vali olarak atanan Midhat Paşa bu pilot projenin başarıya ulaşması için büyük çaba sarf etmişti. Midhat Paşa'nın merkezi yönetim ile olan sıkı bağı taşradaki soyluların üzerinde bir denetim mekanizması oluşturarak idarenin

etkin şekilde işlemlerini sağlıyordu.¹² Rusya’da ise merkezi yönetimin *zemstvolar*ın üzerindeki kontrolü sağlayacak bir idari kurumu yoktu. *Zemstvolar*ın devlete mali kaynak sağlama konusunda serbest bırakılması fakat buldukları bölgenin diğer sosyal meselelerine müdahale etme yetkisinden yoksun olması St. Petersburg’un denetimi sağlama şekliydi. Burada temel kaygı, *zemstvolar*ın zamanla siyasi güç kazanarak özerklik talebine gidebilecekleri ihtimaliydi. Osmanlı Devletinde ise nizamname sadece Tuna Vilayeti temelinde uygulamaya geçirildiği ve Midhat Paşa gibi tecrübeli ve merkeze bağlı bir valinin yönetiminde uygulandığından benzer kaygılar mevcut değildi.

Zemstvo ve Vilayet Nizamnameleri içerikleri açısından karşılaştırıldığında, tarımsal sektöre destek vermek, yol, hastane, okul gibi yerel tesisler inşa etmek gibi işleri üstleniyorlardı. Bunun yanında Tuna Vilayetinde Midhat Paşa asayiş ve güvenliğin sağlanması hususuna da ayrıca ehemmiyet vermişti. Ancak, Osmanlı ordusunun o dönemdeki müdahale kapasitesinin yetersizliği, yerel isyanlar ve eşkıyalık olayları karşısında güvenlik zafiyeti doğurarak Midhat Paşa’yı en çok zorlayan konu olmuştur.

Zemstvolar özelinde ise yol, bina inşaatı ve kamu kurumlarının bakımı zorunlu işler kategorisinde ve eğitim, sağlık gibi meseleler isteğe bağlı işler iken, Vilayet Nizamnamesinde böyle bir ayırım yapılmamıştı. Zaten, *zemstvolarda* da hukuki mevzuatın muğlaklığı neticesinde zamanla zorunlu-isteğe bağlı kategorik ayrımı gevşemiş ve anlamını yitirmişti. Rusya’da *zemstvo* meclislerinde taşralı seçkinlerin kendilerine yakın isimleri seçtirmeleri zamanla merkezi yönetimi tehdiren bir hale dönüşmüştü. Tuna Vilayetinde ise yerel halkın güvenini kazanmaya önem veren Midhat Paşa Müslüman ve gayrimüslim tebaya eşit oranda yönetim kadrolarına dahil etmişti.

Kısacası, *Zemstvo* Nizamnamesinin ülke genelinde yaygın olarak uyulmaya geçirilmesi ve tüzüğünün, yetkilendirme konusunda hukuki muğlaklıklar taşınması ve merkezin denetiminden yoksun olması zaman içinde bu kurumsal yapının umulan işlevselliği gösterememesine sebep olmuştu. Tuna Vilayet nizamnamesinin ise tüm imparatorlukta uygulanmadan önce bir pilot proje olarak teste tabii tutulması, başına onun en tecrübeli Osmanlı bürokratlarından Midhat

¹² 19. yüzyıl Osmanlı Devletinde idari sisteminin işleyişi üzerinde bürokratik teamüllerin ötesinde ehil Osmanlı bürokratlarının becerileri etkili olmuştur. Buradan yola çıkarak, Tuna Vilayeti Projesi bir idari sistem başarısı olmasının yanında, Midhat Paşa’nın şahsi becerisi ve bürokratik çevrelerle olan bağı sayesinde ilerleme gösterebilmiştir. Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Roderic H. Davison, (1963). *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*. Princeton: Princeton University Press, 142-156; Bekir Koç (2021). *Osmanlı Modernleşmesi ve Midhat Paşa - Tuna Vilayeti Meclisleri ve Yeniden Yapılanma Çabaları*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.

Paşa'nın vali olarak atanması ve merkezi yönetim ile koordinasyonlu şekilde hareket etmesi bu projeyi başarılı kılarak imparatorluk genelinde uygulanabilirliğini göstermiş ve 1867, 1871 yıllarındaki nizamnamelerle kapsamı genişletilmiştir.

Sonuç

19. yüzyıl öncesinde Rus İmparatorluğunun yerel yönetim düzenlemeleri, merkezi yönetimin her geçen yüzyılda taşra teşkilatı üzerinde otoritesini tesis etmesi doğrultusunda olmuştur. Bu düzenin dışına çıkıldığı dönem ise 18. yüzyılın ikinci yarısında valilerin yetkilerinin taşra seçkinleri lehine azaltıldığı sınırlı bir süreci kapsamaktadır. 19. yüzyılın ikinci yarısında Rusya'da büyük reform taşra örgütlenmesi düzenlemesini de içine alan kapsamlı bir modernleşme sürecinden geçmekteydi. Kırım Harbi sonrasında Avrupalı devletlerin ekonomik refah seviyesine ulaşmak için hızlandırılan reform hareketleri mali idarenin ve ülke kaynaklarının organizasyonu ve kontrol altına alınmasını öncelendiğinden yerel yönetimler üzerine düzenlemeler getirilmiştir. Bu bağlamda 1864 *Zemstvo* Kanunu yayınlanmış ve Rusya genelinde uygulamaya konulmuştur. Kanunla belirtilen öncelikleri reformlara finansman sağlamak ve taşradaki inşaat işlerinin yerel halk tarafından üstlenilmesi olsa da zamanla yerel sosyal ve siyasal hayata dahil olan diğer konularda da *zemstvolar* faaliyet göstermiştir. Siyasi yapının dışında tutulmak istenen *zemstvoların*, denetimin zayıflığını fırsat bilerek özerklik talep edebilecekleri kaygısı Rus merkez yönetimini rahatsız etmişti. Bu sebeple ilerleyen zaman içinde *zemstvolar* kuruluşta hedeflenen amaçlarına ulaşamamışlardır. Osmanlı İmparatorluğunda ise 19. yüzyıl öncesinde valilerin taşra yöneticileri üzerinde giderek artan otoritesi Osmanlı Devletini rahatsız ederek valiler üzerindeki denetimi artırmıştı. Valilerin yerel yönetimlerdeki yetki kapasitesi merkezi kaygılandırarak ilerleyen zamanlarda bu yetkilere düzenlemeler getirilmiştir. 19. yüzyılın ilk yarısında başlayan reform hareketleri ikinci yarısında da devam etmiş ve gayrimüslimlerin yaşam koşullarını iyileştirecek ve Avrupalı devletlerin bu konuda tepkisini çekmeyecek bir taşra idari sistemi kurulmaya çalışılmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi Tuna Vilayeti özelinde bir pilot proje olarak Midhat Paşa başkanlığında hayata geçirilmişti. Amacına uygun olarak, hem merkezi yönetimin mali yükünü azaltmak hem de gayrimüslimleri yönetim kadrolarına dahil etmek suretiyle başarılı bir gidişat sergilemiştir. Midhat Paşa'nın merkezin talimatlarına bağlı kalarak yürüttüğü bu vilayet projesi, başarısı sayesinde daha sonra imparatorluk genelinde yaygınlaştırılmıştır.

Hem Rus hem de Osmanlı İmparatorluklarında 19. yüzyılda geniş kapsamlı reform projeleri ortaya konulmuştu. Her iki devlet de hızlı ekonomik ve sosyal modernleşmeyi hedefliyordu. İkisinin de reform süreçlerini tetikleyen en başat mesele ise Avrupalı devletlerin baskısı ve müdahalesi karşısında güçlü bir askeri ve ekonomik altyapıya sahip olmaktı. Bunun yolu da idari sistemi yeniden yapılandırılmasında ve ülkedeki finansal kaynakların düzenlenmesi ve merkeze

düşen sorumlulukların yerel yönetimlere dağıtılmasındaydı. Rus ve Osmanlı İmparatorluklarındaki taşra yönetim örgütlenmelerinin 19. yüzyılda Fransız kamu yönetimine göre düzenlemesi, her iki imparatorlukta da merkezin yerel yönetimler üzerindeki otoritesini tesis etmeye dönük çabalarını ortaya koymuştur. Tuna Vilayet nizamnamesi *zemstvo* kurumları nizamnamesinden farklı olarak tek bir vilayette pilot proje olarak başlamıştır. Midhat Paşa'nın valiliğinde hayata geçirilen bu proje Babıali'nin denetimi ve Paşa'nın merkez teşkilatı ile koordinasyon içinde çalışması sayesinde başarılı sonuçlar almıştır. *Zemstvo* kurumları ise tüm ülke genelinde bir ön araştırma olmaksızın uygulamaya geçirildiğinden ve hukuki mevzuatındaki muğlaklıktan dolayı kısa ömürlü olmuştur. *Zemstvo* Nizamnamesi merkezi yönetimin siyasi kaygılarının gölgesinde kalarak, sosyal alanda yeterli inisiyatifli alamamıştır. Ayrıca merkezi denetim ve koordinasyon zayıf olduğundan yetki tanılanması zamanında yapılamamıştır. İçerik, kapsam ve öz-finansman olarak birbirlerine benzer yönleri bulunan her iki nizamnamenin uygulanmasında Osmanlı Devleti bakımından farklılık yaratan en önemli nokta Babıali'nin merkezi denetimi sağlamada ön hazırlığını iyi yapmasıdır. Vilayet nizamnamesi hayata geçirilmeye başlandığında ne gibi sorunlarla karşılaşabileceği önceden belirlenerek tecrübeli bir Osmanlı bürokrati öncülüğünde başarıyla uygulamaya konulmuştur. Böylelikle *zemstvo* reformu Rus İmparatorluk tarihinde öne çıkan bir taşra örgütlenmesi deneyimi olarak anılırken, 1864 Vilayet Nizamnamesi bir ilke imza atarak Türk yönetim ve modernleşme tarihinde önemli bir mihenk taşı olmuştur.

Kaynakça

Birincil Kaynaklar

BOA. I. MVL. no: 25981.

BOA. I. MVL. no: 24965.

Tuna Gazetesi, 16. Sayı, 4 Safer 1282 (16 Haziran 1865).

Tuna Gazetesi, 1. Sayı, 10 Şevval 1281 (23 Şubat 1865).

Tuna Gazetesi, 21. Sayı, 9 Rebiülevvel 1282 (2 Ağustos 1865).

Tuna Gazetesi, 176. Sayı, 28 Muharrem 1284 (2 Haziran 1867).

Zakom i Postanovleniya. Polnoe Sobranie Zakonov Rossiyskoy İmperii. 1864, Otd. 1, T.39. No. 40457, SanktPeterburg: Tipografiya Otdeleniya Sobstv. ego imperatorskogo veličestva kantselarii, 1-14.

Basılı Birincil Kaynaklar

Bogoslavskiy, M. M. (1902). *Oblastnaya Reforma Petra Velikogo. Provintsiya 1719-27 gg.* Moskva: Izdaniye Moskovskogo Universiteta.

Ahmet Midhat Efendi (1294). *Üss-ü İnkılap 1.* İstanbul: Takvimhane-i Amire.

Midhat Paşa (1997). *Tabsıra-i İbret. Midhat Paşa'nın Hatıraları: 1.* (Haz. O. S. Kocahanoğlu). İstanbul: Temel Yayınları.

Midhat, Ali Haydar (1903). *The Life of Midhat Pasha: A Record of His Services, Political Reforms, Banishment and Judicial Murder.* London: John Murray.

Ahmet Cevdet Paşa (1980). *Maruzat.* (Haz. Yusuf Hallaçoğlu). İstanbul: Çağrı Yayınları.

İkincil Kaynaklar

Agoston, G. (2011). "Military transformation in the Ottoman Empire and Russia, 1500-1800". *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, 12(2).

Agoston, G. (2011). "The Ottoman Wars and the Changing Balance of Power Along the Danube in the Early Eighteenth Century". *The Peace of Passarowitz, 1718.* (Ed. C. Ingrova vd.). Indiana: Purdue University.

Çelik, M. (2007). *Tanzimat in the Balkans Midhat Pasha's Governorship in the Danube Province (Tuna Vilayeti), 1864-1868.* Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Bilkent Üniversitesi.

Davison, R. H. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876).* (Çev. O. Akınhay). İstanbul: Papirus.

Davison, R. H. (1963). *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876.* Princeton: Princeton University Press.

Fadeeva, I. E. (1977). *Midhat-Pasha, Zhizn'i deyatel'nost'.* Moskva: Nauka, 1977.

Faroqhi, S. (2006). "Krizler ve Değişim. 1590-1699". *Osmanlı İmparatorluğu Ekonomik ve Sosyal Tarihi.* (Ed. H. İnalçık ve D. Quataert). İstanbul: Eren Yayıncılık, 657-667.

Fawaz, L. T. (1995). *An Occasion for War: Civil Conflict in Lebanon and Damascus in 1860.* Berkeley: University of California Press.

Gallagher, J. ve R. Robinson (1953). "The Imperialism of Free Trade". *The Economic History Review*, 6(1), 1-15.

Gençoğlu, M. (2011). "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma". *Çankırı Karatekin Üniversitesi SBE Dergisi*, 2(1), 29-50.

Gorskaya, N. İ. (2020). "Podgotovka zemskoy reformı 1864 g. İstoriografiçeskiy Aspekt". *Vestnik VLGU, Seriya: Sortsialnie i Gumanitarnie Nauki*, 4(28), 15-28.

Golovaçev, A. A. (1872). *Desyat let reform 1861-1871,* Peterburg: İzdanie 'Vestnik Evropı'.

Himiç, T. M. (2019). Zemskaya Reforma 1864 g., "Priçini Provedeniya i İtogi". *Agrarnoe i Zemelnoe Pravo*, 11(179), 54-55.

- İnalcık, H. (1964). “Tanzimat’ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler”. *Belleten*, (28)112, 624-690.
- İnalcık, H. (1992). *Tanzimat ve Bulgar Meselesi*. İstanbul: Eren Yayıncılık.
- İnalcık, H. (2012). “Tanzimat Nedir?” *Tanzimat, Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*. (Ed. H. İnalcık ve M. Seyitdanlıoğlu). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İpşirli, M. (1994). “Eyalet (Taşra) Teşkilatı”. *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi I*, (Ed. E. İhsanoğlu). İstanbul: IRCICA, 221-245.
- Koç, B. (2002). *Midhat Paşa (1822-1884)*. Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Koç, B. (2021). *Osmanlı Modernleşmesi ve Midhat Paşa - Tuna Vilayeti Meclisleri ve Yeniden Yapılanma Çabaları*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kornauhova, N. V. (2009). “Kontseptsiya Mestnogo Samoupravleniya V. P. Bezobrazova”. *Vestnik TGU*, 10(78), 374-351.
- Koroleva, N. G. (Ed.) (2005). *Zemskoe Samoupravlenie v Rossii 1864-1918 gg.* Moskva: Nauka.
- Krindatch, Alexey D. (2006). “Changing relationships between Religion, the State, and Society in Russia”. *GeoJournal*, (67), 267-282.
- Lemke, M. K. (1909). *Nikolaevskie Jandarmi i Literatura 1826-1855 gg.* S. Petersburg: İzdanie S. V. Budina.
- Lewis, B. (1988). *Modern Türkiye ’nin Doğuşu*. (Çev. M. Kıratlı). Ankara: T.T.K. Yayın.
- Lieven, D. (2001). *The Empire. Russian Empire and Its Rivals*. London: Yale University Press.
- Lokşina, K. N. (2014). “Mestnoe Samoupravlenie v Rossii: Samobitnaya İstoriya Formirovaniya (do načala XX.v.)”. *Lokus: Ludi, Obşestvo, Kulturi, Smışl*, (2), 76-87.
- McDaniel, T. (1991). *Autocracy, Modernization, and Revolution in Russia and Iran*. Princeton: Princeton Legacy Library.
- McGowan, B. (2006). “Ayanlar Çağı, 1699-1812” *Osmanlı İmparatorluğu Ekonomik ve Sosyal Tarihi*. (Ed. H. İnalcık ve D. Quataert). İstanbul: Eren Yayıncılık, 833-846.
- Medvedeva, N. V., E. V. Frolova, M. R. Tatyana, O. V. Rogach, L. S. Sorokina (2021). “Zemstvo of the XIX-XX Centuries in Russia: The Formation of Social Infrastructure at the Local Level”. *Laplage em Revista (International)*, 7(3), 182-190.
- Ortaylı, İ. (1986). “Midhat Paşa’nın Vilayet Yönetimindeki Kadroları ve Politikası”. *Uluslararası Midhat Paşa Semineri*. Ankara: TTK Yayını.

- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Pearson, T. S. (1989). *Russian Officialdom in Crisis, Autocracy and Local Self-Government, 1861-1900*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Postovoy, N. V. (1995). *Mestnoe Samoupravlenie: İstoriya, Teoriya, Praktika*. Gosudarstvo i Pravo, Moskva: b.i.
- Presniakov, A. E. (1925). *Apogey Samoderjaviye. Nikolay I*. Leningrad: Brokraz-Efron.
- Reznikov, A. A. (2016). “Stnovlenie i Razvitie Rossiyskogo Mestnogo Samoupravleniya do Zemskoy Reformı 1864 g.”. *Sbornik Trudov Konferentsii “Yazık: Russkiy”*. Moskva: Gosudarstvennyy Gumnitarnotekhnologičeskiy Universitet, 199-205.
- Shaw, S. J. (1994). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye 2*, (Çev. M. Harmancı). İstanbul: E Yayınları.
- Şentürk, H. (1992). *Osmanlı Devletinde Bulgar Meselesi 1850-1875*. Ankara: TTK Yayını.
- Spagnolo, J. P. (1971). Constitutional Change in Mount Lebanon: 1861-1864. *Middle Eastern Studies*, (7)1, 25-48.
- Ustoev, A. V. (2007). “Razvitie Mestnogo Samoupravleniya v Rossii: Sotsialno-İstoričeskiy Rakurs”. *Nauçnyy Vestnik MGTU GA*, (113), 30-36.
- Uygun, O. (2015). “Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler”. *Strategic Public Management Journal*, 1(2), 1-27.
- Volvenko, A. (2007). “The Zemstvo Reform, the Cossacks, and Administrative Policy on the Don, 1864-1882”. *Russian Empire: Space, People, Power, 1700-1930*. (Ed. J. Burbank, M. Von Hagen ve A. Remnev,). Bloomington: Indiana University Press.
- Wollmann, H. (2000). “Local Government Systems: From Historic Divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as Comparative Cases in Point. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18(1), 33-55.
- Zaharova, L. G. (1984). *Samoderjavie i otmena krepostnogo prava v Rossii. 1856-1861*. Moskva: İzdatelstvo Moskovskogo Univarsiteta.
- Zaharova, L. G. (Haz.) (2003). *Milyutin, D. A. Vospominaniya 1863-1864 gg*. Moskva: ROSSPEN.

Türkiye’de Politik Kutuplaşmanın Tarihsel Kökenleri/Kolektif Hafıza

Fatih ERTUGAY*

Öz: Bu çalışmada, son dönemde Türkiye’de yoğun olarak gündeme gelen politik kutuplaşma olgusunun tarihsel kökenleri analiz edilecektir. Halihazırda Türkiye’de artan politik kutuplaşma verili bir durum olarak değerlendirilirken, temel-yapısal nedenleri analiz edilmeden bu olgunun nedenleri güncel politik tartışmalarda aranmaktadır. Çoğu durumda da sonuçlar birer neden olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda mevcut yüksek kutuplaşma düzeyinin nasıl açıklanacağı, nedenlerinin ve gerekçelerinin nasıl ortaya konacağı önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Mevcut literatür konuyu politik aktörlerin/elitlerin tutumları ile ya da önyargılı ve yanlı haber/bilgi akışı vb. ile açıklarken, tüm bunların temellendiği ideolojik, bilişsel ve duygusal arka planı ikincilleştirmektedir. Politik kutuplaşmaya ilişkin uluslararası literatür politik kutuplaşmadaki ideolojik, bilişsel ve duygusal arka plana ilişkin kayda değer açıklamalara ve analizlere yer verirken, Türkiye bağlamında bu hususlar yeteri kadar dikkate alınmamaktadır. Bu durumun ideolojik, politik, sosyolojik ve akademik açılardan farklı nedenleri olduğunu düşündürecek gözlemler söz konusudur. Çalışma Türkiye bağlamında bu eksikliği göz önüne alarak politik kutuplaşmadaki ideolojik, bilişsel ve duygusal unsurların temellendiği tarihsel kökenlere odaklanmak suretiyle ilgili literatüre katkı yapmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, politik kutuplaşma, tarihsel arka plan, kolektif hafıza.

Historical Origins of Political Polarization in Turkey/Collective Memory

Abstract: This study will analyze the historical origins of the phenomenon of political polarization, which has been on the agenda recently in Turkey. While it is currently considered as an increasing and a given situation in Turkey, the reasons for this phenomenon are sought in current political debates without analyzing the basic-structural causes. In most cases, consequences are considered as causes. In this context, how to explain the current high polarization level, it is an important issue to how to reveal the reasons and justifications? While the current literature explains the issue with the attitudes of political actors/elite or biased and biased news/information flow etc., it subordinates the ideological, cognitive and emotional background on which all this is based. While the international literature on political polarization includes notable explanations and analyzes of the ideological, cognitive and emotional background in political polarization, in the context of Turkey, these issues are not sufficiently taken into account. There are observations that suggest that this situation has different ideological, political, sociological and academic reasons. Considering this deficiency in the context of Turkey, the study aims to

* Doç. Dr., Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. ORCID: 0000-0001-8469-4393

Makale geliş tarihi : 15.02.2022

Makale kabul tarihi: 26.05.2022

contribute to the literature by focusing on the historical origins on which ideological, cognitive and emotional elements of political polarization are based.

Keywords: *Turkey, political polarization, historical background, collective memory.*

Giriş

Türkiye’de çeşitli nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan politik kutuplaşma, uzun süredir hem akademik dünyada hem de güncel kamuoyunda önemli tartışmaları beraberinde getirmiştir. Özellikle her seçim dönemi öncesinde iyice artan ve yoğunlaşan bu gündem, konunun farklı boyutlarını ele alan akademik çalışmaların yoğunluk kazanmasına yol açmıştır. Çalışmaların ortak vurgusu, Türkiye’de kutuplaşma düzeyinin giderek arttığı¹ yönündedir (Aydın-Düzgüt ve Balta, 2018: 2-3). Dolayısıyla bu husus şu soruyu anlamlı ve gerekli hale getirmiştir: Bu yüksek kutuplaşma düzeyini nasıl açıklayacağız, nedenlerini ve gerekçelerini nasıl ortaya koyacağız? Bu açıdan politik kutuplaşma literatürüne bakıldığında ideolojik farklılaşma (Buttice ve Stone, 2012: 872), duygusal farklılaşma, artan sosyal mesafe, siyasal elitlerin tutum ve söylemleri, siyasal başarı ya da başarısızlıklar, popülizm ve partizanlık gibi bir dizi neden ve gerekçenin politik kutuplaşmaya etki eden unsurlar olduğu ifade edilmektedir (Rogowski ve Sutherland, 2016; McCoy ve Rahman, 2016; McCoy ve Somer, 2019).

Bu açılardan Türkiye’deki politik kutuplaşmayı konu edinen çalışmalarda kutuplaşmanın düzeyleri ve boyutlarına ilişkin ve onun farklı kavram ve konularla alakasına dair örneğin sosyal medya ve kutuplaşma,² politik elitler ve kutuplaşma -özellikle bu çalışmalardaki içerik analizleri ilgiye değerdir-, parti aidiyeti yüksek-partizan vatandaşlarda politik kutuplaşma, otoriterleşme ve politik kutuplaşma ilişkisi gibi ögeler dikkati çekmektedir. Ancak bu çalışmaların

¹ Dönemsel olarak yapılan alan araştırmalarında politik kutuplaşma düzeyinin arttığını gözlemlemek mümkündür. Örneğin KONDA Araştırma Şirketi’nin 2010 ile 2019 yıllarında yaptığı iki araştırmanın verileri karşılaştırıldığında kutuplaşmada artış yönünde bir eğilim olduğu göze çarpmaktadır (Ağırdır, 2010; KONDA, 2019). Öte yandan başka araştırmalarda da benzer şekilde yüksek kutuplaşma düzeyleri ortaya çıkmaktadır (Şar ve Selvin, 2019; Erdoğan, 2020).

² Yankı odaları ya da pekiştirici bilgiyi ayıklama şeklinde ifade edilen ve kutuplaşmanın artışına doğrudan etki eden bazı durumların ilgili literatürde ele alınmasına (Duhaim ve Apfelbaum, 2017) karşın, Türkiye özelinde “bu maruziyetin etkisinin neden bu kadar yüksek olduğuna” ilişkin yeterli düzeyde çalışma olduğunu söylemek güçtür. Dulhaim ve Apfelbaum, insanlara politika süreçleri ve kararlarla ilgili sağlıklı bilgi aktarıldığında, bunun, onların kutuplaşma eğilimlerini azaltıcı yönde etki edeceğini belirtirler. Ancak yine de her şeye rağmen bir ters etki olasılığı geçerlidir. Buna göre her halükârda insanların politik tercihleriyle ilişkili subjektif ifadelerinin ve değerlendirmelerinin varlığını sürdürülebileceğine ve insanların tutumlarını etkileyebileceğine işaret edilmektedir. İşte buradaki önemli noktalardan birisi de böylesi bir rasyonel sürece ve işleyişe rağmen “insanların politik tercihleriyle ilişkili subjektif ifadelerinin ve değerlendirmelerinin kaynağında neyin yer alıyor olduğu” sorusunun da cevaplandırılması gerekliliğidir.

genel eksikliklerden bir tanesi, mevcut politik kutuplaşmanın biçimlerine, düzeyine, boyutuna ve yoğunluğuna odaklanırken nedenlerine yeteri kadar eğilmemeleridir³. Literatürdeki çalışmalardan bazıları, temel olarak politik kutuplaşmanın farklı bir yönünü ele alırken, satır aralarında da söz konusu kutuplaşmanın temel nedenlerine kısmen yer vermektedirler. Bunun dışında nispeten geniş bir çerçevede ve doğrudan Türkiye’de politik kutuplaşmanın nedenlerine odaklanan çalışmalar son derece azdır. Başka bir anlatımla Türkiye’nin politik ve toplumsal kutuplaşmasının kapsamını ve eksenlerini belirlemeye çalışan artan sayıdaki çalışmaya rağmen, halihazırda ülkedeki kutuplaşmanın varlığının temellerine ve nedenlerine ilişkin somut ve kapsamlı bir kavrayışa sahip değiliz. Birlikte yaşama kültürü, toplumsal uzlaşma ve demokratik konsolidasyon açısından kutuplaşmanın nedenlerinin somut ve kapsamlı bir şekilde ele alınması gerekmektedir. Zira kutuplaşma toplumu ‘biz’ ve ‘onlar’ şeklinde iki kutba bölerken, siyasal iletişim ve iş birliğini de engelleyerek demokratik işleyişi sekteye uğratmaktadır (Aydın-Düzgüt ve Balta, 2018: 2). Kutuplaşmanın nedenlerinin sağlıklı bir şekilde teşhis edilmesi ve bu konuda belirli bir fikir birliğinin sağlanması hem siyasal hem de toplumsal düzeyde kutuplaşmayı azaltma ve önleme açısından önemli bir eşiği oluşturmaktadır. Kutuplaşmanın derecesine ve/veya arkasındaki itici faktörlere ilişkin bir takım görüş farklılıkları beklenebilir. Fakat yine de bunlara ilişkin genel bir çerçevenin belirlenmesi, kutuplaşmaya ilişkin hangi konular ve sorunlar üzerinde konuşuyor olduğumuza dair yol gösterici görüşler sunacaktır.

Bu makalede, Türkiye’deki güncel kutuplaşma olgusuna ilişkin bir değerlendirme yapıldıktan sonra, söz konusu politik kutuplaşmanın ana eksenlerini ve tartışma konularını oluşturan temel tarihsel unsurlara ve bunların analizine yer verilecektir. Böylece bazı çalışmalarda sınırlı olarak değinilen kutuplaşmanın tarihsel arka planı resmedilmeye çalışılacaktır. Bu noktada uluslararası literatürde de vurgulanan (Rogowski ve Sutherland, 2016; Buttice ve Stone, 2012) ve bizim de öncelik verdiğimiz, kutuplaşmanın derinleşmesine ve süreklilik göstermesine neden olan ideolojik ve duygusal değerlendirmelerin ve fay hatlarının belirginleşmesine neden olan tarihsel dinamiklere dikkat çekilecektir. Çalışmamız, Tür-

³ Örneğin McCoy ve Somer, “bu konudaki çeşitli katkılar farklı deneysel ve teorik bakış açılarından tartışıldığı için kutuplaşmayı neyin oluşturduğu açık olmaktan uzaktır ve mevcut kavramsallaştırmalar önemli yönlerden tatmin edici değildir” (2018: 2) şeklinde bir değerlendirmede bulunmaktadırlar. Öte yandan ilgili literatürdeki önemli eksikliklerinden birisi de Türkiye’deki kutuplaşmanın çok boyutlu bir şekilde ve geniş sayılabilecek bir yazar kümesi tarafından ele alınmamış olmasıdır. Bu bağlamda ilgili literatürün oluşmasında belirli-sınırlı sayıda yazarın-yazar ekibinin genel bir kabul oluşturacak nitelikte bir katkısı söz konusudur. Bu sınırlı kümenin de olgusal durumu bu makale boyunca kritize edilmeye çalışılacak olan belirli bir bakış açısından ele aldığını söylemek mümkündür. Bu nedenle metin boyunca ilgili literatürün sınırlılığından kaynaklı olarak belirli kaynaklara ve belirli hususlara-vurgulara daha sık yer verilmesi gibi bir durum oluşabileceğini söylemek gerekmektedir.

kiye’de kutuplaşmanın, farklı sosyo-politik çevreleri tek bir meta bölünmede birleştirerek ve toplumu bu meta bölünmenin her iki tarafında yer alan iki ayrı ve karşıt bloğa bölerek işlemlerini mümkün kılan tarihsel unsurlara-nedenlere odaklanarak mevcut kutuplaşmanın daha sağlıklı bir şekilde analiz edilmesine katkı yapmayı ve böylece kutuplaşma üzerine artan literatüre katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

Politik Kutuplaşma Literatürüne Kısa Bir Giriş

Politik kutuplaşma, klasik olarak, bir toplumdaki siyasal partiler, siyasal seçkinler veya seçmenler arasındaki ideolojik mesafe ve bunların birbirlerine karşı pozisyonları veya tutumları açısından ele alınır (McCoy vd., 2018: 18). Bu açıdan politik kutuplaşma, bir toplumda normal olarak var olan çok sayıdaki hayatı anlama ve açıklama biçiminin, *ilgilerin* ve kimliklerin birbirine rakip tek bir boyutta gruplanmaya başlaması ve iki karşıt kampa bölünmesiyle ortaya çıkar. Bu, kişilerin grup kimliğinin, herhangi bir politika tartışmasında belirleyici ve yönlendirici olduğu; kimliklerin belirli temas noktaları oluşturmaktan ziyade belirli bir bölünmeyi ve bu açıdan birden çok kimliğin ve çıkarın karşılıklı olarak hizalandığı bir sosyo-politik duruma işaret etmektedir (García-Guadilla ve Ma, 2019: 63-64; McCoy ve Rahman, 2016: 13). Dolayısıyla kutuplaşmanın en belirgin özelliklerinden birisinin toplumun ve ülke içindeki farklılıkların ana iki grupta yoğunlaşması ve bunun pekiştirilmesi olduğu söylenebilir. Tam da bu noktada bu gruplar arasında/içinde keskin bir ‘biz’ ve ‘onlar-öteki’ ayrımı ortaya çıkar (Sommer ve McCoy, 2018: 2). Bu nedenle toplumlar her bir grubun kendi içinde güçlü ve yoğun siyasi fikirler olarak bölünmeye başladığı; insanların belirli sosyal kimlikler kazandığı; “biz” ve “onlar” şeklindeki ayrıma bağlı olarak sosyal mesafenin ve sosyal dışlanmanın arttığı, politik toleransın azaldığı belirgin bir kutuplaşmayı yaşamaya başlarlar (Kinder ve Kam, 2010: 182, 229). O halde politik kutuplaşmayı, bir toplumdaki normal farklılıkların ve çeşitliliğinin giderek tek bir boyutta hizalandığı, bunun yerine kesişen farklılıkların pekiştirildiği ve insanların siyaseti ve toplumu ‘biz’ ve ‘onlar’ ayrımı üzerinden giderek daha fazla algılayıp tanımladığı bir süreç olarak değerlendirmek gerekir.

Keskin kutuplaşma, gruplar arasında daha az sosyal etkileşim anlamına gelir, bu da sonuç olarak daha fazla kutuplaşma demektir. Nihayetinde kutuplaşmanın varlığı bile, farklı kampların birbirlerinin iddialarını ve algılarını *kötü niyetli* olarak gördükleri kutuplaşmış bir konu haline gelebilir (McCoy vd., 2018: 21). Grupların güncel politik tartışmalara ilişkin değerlendirmeleri, biz-onlar ayrımına bağlı olarak ve *kötü niyet* ön-kabulünden hareketle somut başarı ya da başarısızlık üzerine temellenmekten çok, başarı-başarısızlığın yönüne-aktörüne göre belirlenmektedir. “Hemfikir olmamakta hemfikir olmak”, kutuplaşan tarafların ortak özelliği haline gelir. Pek çok ekonomik, askeri, diplomatik vb. konudaki siyasalar çoğu zaman yurttaşın farklı kesimlerinden zıt tepkilere yol açar

(Dixit ve Weibull, 2007: 7351). Her seçmen türü, kendi grubuna ve perspektifine karşılık gelen sosyo-politik duruma yüksek pozitif olasılık atar; buna göre daha uzakta olan sosyo-politik duruma ise daha negatif bir değer biçer. Dolayısıyla başarı-başarısızlık, doğru-yanlış, pozitif-negatif gibi ikilikler de oynak ve değişken bir niteliğe bürünür. Dixit ve Weibull’un ifadesiyle aşırı kutuplaşmış bireyler, kendi tiplerinin/pozisyonlarının “doğru-uygun” tip olmasına daha yüksek bir ihtimal verir ve değer biçerler (2007: 7354). Burada önemli hususlardan birisi, aşağıdaki satırlarda daha ayrıntılı bir şekilde tartışılacağı üzere, söz konusu “yüksek pozitif olasılık atama” işleminin arka planında neyin yattığı sorusudur. Odaklanması gereken noktalardan birisi, “kendi türü-grubu” olgu-algısının nasıl oluştuğu ve içeriğinin nasıl doldurulduğudur? Dolayısıyla tarihsel arka plan dediğimiz şeyin ortaya çıktığı noktalardan birisi burasıdır.

Kimliklerin ve çıkarların/ilgilerin gerilimli bir şekilde karşı karşıya geldiği kutuplaşma, diğer kimlik temelli seferberlik türlerinden farklı olarak “bölünme yapılarını karmaşıklaştırmaktan çok basitleştirir” ve “tek bir yarı boyunca çapraz kesen bölünmeleri karşılıklı olarak hizalar” (LeBas, 2006: 422). Kutuplaşmanın bu ilişkisel doğası, yani tek bir boyut boyunca iki kutbun oluşması, özellikle yüksek düzeyli politik gerilimlerin sürekliliğinde keskinleşir. Bu bağlamda kutuplaşma popülizm-anti-popülizm, dindar-laik, ulusal-kozmopolit, geleneksel-modern, kentsel-kırsal, kemer sıkma-kemer sıkma karşıtı, piyasa-devletçi ekonomi vb. bir dizi çizgide ve olguda kendisini gösterir. Böylesi bir dizi çizgi/hat boyunca hizalanan ve keskin bir şekilde kutuplaşmış demokrasiler de, üyelerin kendi gruplarına-*taraflarına* şiddetle sadık kaldığı, her ne pahasına olursa olsun kendilerini ait gördükleri tarafın kazanmasını istediği (Green vd., 2002; Mason, 2015: 130; McCoy ve Rahman, 2016: 7) gruplar şeklinde ayrıışmaktadır. Dahası bu keskinliğe bağlı olarak diğer gruba-tarafa yönelik olarak insanlıktan çıkarma, kişiliksizleşme ve klişeleştirme mekanizmalarının bir bütün olarak işlediği; akabinde *ötek*inin duygusal nefretin nesnesi haline geldiği ve bunlar üzerinden endişe, korku ve güvensizliğin hissedildiği bir kutuplaşma psikolojisi ortaya çıkar. Son tahlilde bu psikoloji, grup kimliklerinin ve bağlılıklarının altında yatan *duygusal bileşen* olarak tutumları, davranışları ve söylemsel pratikleri şekillendirerek kutuplaşmanın yaratılmasında ve sürdürülmesinde önemli bir rol oynar (Firat ve Cristancho, 2017). *Duygusal bileşen* olgusu, çağdaş kutuplaşmaların genellikle toplumun *daha önce bölünmüş* veya marjinalleşmiş-dışarıda bırakılmış-çepere itilmiş bir kesiminin sosyal, ekonomik, kültürel-ideolojik veya kurumsal hedeflere ulaşmak için politik olarak birleşip harekete geçmesiyle belirginleştiği söylenebilir (McCoy vd., 2018: 18). Politik kutuplaşmanın, politik aktörler tarafından bir toplumdaki temel bölünmeler vurgulanıp etkinleştirildiğinde, ön plana çıkarıldığında ve bu bölünmeler etrafında diğer bölünmeler konumlandırıldığında görünür hale geldiği ifade edilebilir. Bu süreçte, kutuplaştırıcı retorik ve siyasi taktikler araçsal hale gelir. Bu nedenle şiddetli kutuplaşmanın kurucu özelliğinin, onun ilişkisel ve politik doğasında yattığı iddia edilmektedir. Bu bağlamda ortaya

çıkan kutuplaşma “grup içi” farklılıkları bastırır ve çoklu ve gruplar arası farklılıkları, negatif yüklü hale gelen ve *ötekini* tanımlamak için kullanılan tek bir farkta ve *hatta* birleştirir. (Druckman vd., 2010; McCoy, Rahman ve Somer, 2018, 18-19). Yukarıdaki değerlendirmelere ilave olarak buradaki kurucu özelliğin, yani politik kutuplaşmanın doğasının iki boyutlu bir nitelik gösterdiğini belirtmek gerekir. Bunlardan birincisi McCoy, Rahman ve Somer’in de belirttiği ilişkisellik ve pratik politik tercihler, başka bir anlatımla güncel politik temayüller ve tutumlarda yatmaktadır. İkincisi ise tarihsel ve sosyolojik olarak biriken ve şekillenen bir arka planda, tarihsel bir yükte yoğunlaşmaktadır. Ki burada da yazarlar “daha önce bölünmüş” ifadesiyle bu tarihsel mirasa dolaylı da olsa gönderme yapmaktadırlar. Politik aktörlerin tercihleri, bu kutuplaşmanın doğasını değil sadece yönünü belirlemektedir. Kaldı ki McCoy, Rahman ve Somer (2010: 59) ile Druckman vd. (2018: 18) de politik kutuplaşmayı bir durumdan çok bir süreç olarak ele almakta, bizim de vurgulamaya çalıştığımız bu ikinci boyuta böylelikle temas etmiş olmaktadır. Sonuç olarak keskin bir politik kutuplaşma, farklı grupların ve toplumsal öbeklerin üyelerinin “kendi gruplarına” şiddetle sadık kaldığı, her ne pahasına olursa olsun kazanmasını istediği, buna karşın diğer grup üyelerini insandıştırdıkları, kişiliksizleştirdikleri,⁴ klişeleştirilmiş kategoriler ve mekanizmalar oluşturup işlettikleri ve bunların tümünün duygusal nefret, korku ve güvensizliğe yol açtığı veya bunları derinleştirdiği yaygın bir kutuplaşma psikolojisi üretir (Green vd., 2002; Mason, 2015: 141).

Şiddetli kutuplaşmanın zararlı sonuçları, buradaki özelliklerden (insandıştırma, kişiliksizleştirme, korku, güvensizlik, nefret vb.) kaynaklanmaktadır çünkü bunlar, kutuplaşmanın zıt taraflarındaki bireyler ve siyasi aktörler için uzlaşma, fikir birliği, etkileşim ve hoşgörüyü giderek daha maliyetli ve olasılığı düşük bir hale getirmektedir (McCoy vd., 2018: 18, 23). Bu açıdan politik kutuplaşma oldukça ciddi riskleri beraberinde getirir; siyasi tartışmalar sertleşir ve sivil toplumun varlığı tehdit edilebilir. Oldukça geniş bir yelpazedeki politik konular ve ulusal güvenlikle ilgili meseleler anlamsız ve sert tartışmaların odağında yer almaya başlar ve sürekli risk üreten bir politik iklim ortaya çıkar (Dixit ve Weibull, 2007: 7355). Böyle bir iklim hem dildeki birbirini tanımlamak için kullanılan anlamların ve sözcüklerin değişimini hem de buna bağlı olarak, sosyal mecralardaki yabancılaşma ve dışlama-dışlanma pratiklerini beraberinde getirir. İnsanlar belirli bir tarafı desteklesin ya da desteklemesin, oldukça kutuplaşmış bir toplumda bir taraf seçmeye zorlanır ya da diğerleri tarafından bir tarafa ya da gruba ait olarak etiketlenir (McCoy vd., 2018: 23).

⁴ Öteki, *kültürel olarak* görünmez bir alana yerleştirildiğinde, öteki’ni insanlıktan çıkarmak daha kolay hale gelir (McCoy vd., 2018: 23). Buradaki “kültürel olarak” ifadesinin de altını çizmek gerekir. Zira bu *kültürel* ayrımının ve ötekileştirmenin şüphesiz ki, tarihsel bir arka planı söz konusudur.

Politik kutuplaşma konusunda literatüre hatırı sayılır bir katkı yapmış olan McCoy ve Somer, politik kutuplaşmaya ilişkin genel bir çerçeve çizmeye imkân verebilecek nitelikte, politik kutuplaşmanın en çarpıcı özelliklerini şu şekilde belirlemişlerdir: İnsanların, birden fazla bölünmenin iki kamp arasındaki tek bir baskın bölünme veya sınır çizgisi etrafında hizalandığı iki hasım kutba bölünmesi; bu iki kampın politik kimliğinin, aynı zamanda bir sosyal kimliğe dönüşmesi; politik taleplerin ve çıkarların bu kimlikler etrafında şekillenmesi; iki tarafın da bölünmeyi ahlaki açıdan ‘iyi’ ve ‘kötü’ olarak nitelendirmesi; farklı gruplar arasındaki ortak çıkar olasılığının yok sayılması; gruplar içinde daha büyük bir uyum ve gruplar arasında daha fazla çatışma ve düşmanlık olasılığı ve gerçekliği; doğrudan iletişim ve/veya sosyal etkileşim eksikliği nedeniyle dış gruba yönelik klişeleştirme ve önyargı oluşması; merkezin dağılması ve kutuplaşmış kampların toplumdaki tüm bireyleri ve grupları ‘biz’ veya ‘öteki’ olarak etiketlemeye çalışması; kamusal ve politik söylemlerdeki orta zeminin zayıflatılması; düşmanca ilişkinin, kutuplaşmış grupların mekânsal ve psikolojik dünyalarında-durumlarında da bir ayırım ögesi olarak kendisini göstermesi (McCoy ve Somer, 2019: 19). Dahası en uçta, her kamp diğerlerinin ahlaki meşruiyetini sorgular ve karşıt kampı ve politikalarını yaşam tarzlarına veya bir bütün olarak ulusa varoluşsal bir tehdit olarak görür (García-Guadilla ve Ma, 2019: 63). ‘Öteki’yi o kadar olumsuz bir şekilde algılamaya başlarlar ki, iktidar için rekabet edecek normal bir siyasi düşman, yenilecek bir düşmana ya da suçluya dönüşür. Sınıflandırma, sadece politik değil, yaşamın tüm yönlerine uzanır ve barış içinde bir arada yaşama artık vatandaşlar tarafından mümkün olarak algılanmaz (Lozada, 2014: 7-8). Muhafız partilere, adaylara ve sosyal gruplara karşı güçlü antipati ve güvensizlik duyguları, bu aşırı kutuplaşmayı özellikle tehlikeli hale getirir (McCoy vd., 2018: 19). Bu bağlamda güvensizlik, çatışma, ötekileştirme, nefret, önyargı gibi demokratik politik yaşamı tehdit edebilecek bir dizi politik tutum aşırı politik kutuplaşmanın tehlikeli sonuçları olarak politik yaşama etki etmeye başlar.

Kutuplaşmanın Nedenleri-Kökenleri

Politik kutuplaşma literatürü incelendiğinde, kutuplaşmanın nedenlerine-kökenlerine ilişkin farklı öğelere vurgu yapıldığı; ele alınan ülkeye göre ve kutuplaşmanın biçimine göre yapısal, kurumsal, grup kimliği, bilişsel sistemler, politik aktörler, medyanın etkisi ve popülizm temelli açıklamalara başvurulduğu görülmektedir (Druckman vd., 2013; Campbell, 2016; McCoy vd., 2018; Hawkins vd., 2012). Fakat temel olarak bir ülkenin insanların geçmişten günümüze taşıdıkları sosyal bölünmeler ve güncel sosyo-ekonomik ve politik sorunlara ilişkin hoşnutsuzlukları ile bunları siyasallaştıran politik elitlerin stratejileri ve söylemleri arasındaki etkileşim halihazırdaki politik kutuplaşmayı şekillendiren ve taşıyan bir dinamiği ortaya çıkarmaktadır.

Bir toplumdaki *mevcut sosyo-politik bölünmeler ve temelde yatan kültürel ve bilişsel ayrımlar* kutuplaşmanın zeminini oluştursa da literatürde keskin bir

politik kutuplaşma için bunların varlığının yeterli olmadığı ifade edilmektedir. Bunlara ilaveten ve hatta bunlardan daha da önemli olacak şekilde popülist liderlerin temelde yatan bu sosyo-politik bölünmeyi belirli bir siyasal kazanç elde etme amacıyla araçsallaştırmaları suretiyle keskin bir kutuplaşmanın ortaya çıktığı vurgulanmaktadır. Buna göre temelde yatan sosyo-politik bölünmeler süreklilik gösterse de her zaman kutuplaşmanın temeli haline gelmezler. Bunların varlığı, kutuplaşmanın ne zaman olacağını tahmin etmek için de yeterli değildir (McCoy ve Somer, 2019: 8). Buna göre her ne kadar ulus-devletlerin oluşumu sırasında ortaya çıkan veya çözülemeyen uzun süredir devam eden ve derinlemesine bir nitelik gösteren bölünmeler; bazen de devletlerin temelden yeniden oluşmaları sırasında, örneğin komünizmden kapitalizme ya da otoriter rejimden demokratik rejimlere geçiş esnasında oluşan *derin çatlaklar* bir kutuplaşmanın alt yapısını oluştursa da kutuplaşmadaki sosyal ve politik bölünmelerin rolünü incelemek için, kutuplaşmaların belirgin söylemsel boyutu ile altta yatan sosyal ve politik bölünmeler arasındaki ayrıma odaklanmak gerekmektedir (García-Guadilla ve Ma, 2019: 63-64; McCoy ve Somer, 2019: 5). Söz konusu söylemsel boyut, sosyo-politik bölünmelere göre kutuplaşmada daha belirgin bir etkiye sahiptir. Kutuplaştırıcı politik aktörler, özellikle de popülistler, sistemsel ve yapısal hoşnutsuzlukları suiistimal etmekte ve belirli bir sorun için suçlanacak birini (bir şeyden çok) işaretleyen bir retorik kullanarak politik bir hat belirlemektedirler. Bu retorik, bir ‘biz’e karşı ‘onlar’ dinamiği meydana getirmekte (García-Guadilla ve Ma, 2019: 64; McCoy ve Somer, 2019: 18; Kinder ve Kam, 2010: 14), biz-onlar ayrımının belirginleşmesi ise hem politik yaşamda yeni sonuçlar doğurmakta hem de var olagelen bir takım dinamiklerin sonucu olarak şekillenmektedir (Kinder ve Kam, 2010: 219).

Öyleyse bu açıklamaya göre ne altta yatan belirli bölünmeler ne de belirli bir kurumsal yapı zararlı kutuplaşmanın ortaya çıkışını açıklayabilmektedir. Kutuplaşmanın temel özelliği, çoğu geleneksel tanımın vurguladığı ideolojik veya sosyal uzaklık değildir. Daha ziyade, kutuplaşma sürecinin siyasetin ve sosyal ilişkilerin normal karmaşıklığını nasıl basitleştirdiğidir. Kutuplaşma, aksi takdirde birbiriyle ilgisi olmayan bölünmeleri hizalayarak, bu bölünmeleri siyaseten zorlayarak ve toplumu ve siyaseti iki ayrı, zıt ve uzlaşmaz ve esnek olmayan bloğa bölerek yapar (Somer ve McCoy, 2018: 3). Dolayısıyla, ‘siyaset’ kutuplaşmanın merkezinde yer alır ve kilit bir rol oynar. Kutuplaşmanın zararlı sonuçları, politik çıkar temelli ve amaçlı politik seferberliğin kasıtlı veya kasıtsız bir sonucu olarak ortaya çıkabilir (Somer ve McCoy, 2018; Vecchi vd., 2020; Handlin, 2018; Hawkins vd., 2012).

Öte yandan yukarıdaki değerlendirmelerde politik kutuplaşma, siyaset temelinde ortaya çıkan ve politik aktörlerin tercihlerine ve tutumlarına bağlı olarak belirginleşen ve keskinleşen bir olgu olarak ele alınsa da popülist liderlerin ve pragmatik politik aktörlerin varlığı özellikle bazı ülkeler ve durumlar özelinde

keskin politik kutuplaşma olgusunu açıklamakta yeterli değildir. Sartori’nin de belirttiği gibi politik kutuplaşma her şeyden önce bir ideolojik mesafe söz konusu olduğunda ortaya çıkar (2005: 180). Dolayısıyla buradaki temel unsur, insanların ideolojik olarak ayrıştırıcı birden fazla mesele üzerinde karşılıklı konumlanmaları; her biri üzerinde aşırı konumlar almasalar bile, ciddi anlamda farklılaşmalarıdır. Analitik olarak insanların ideolojik mesafesinin ve dolayısıyla kutuplaşmanın, sadece insanların fikirlerinin radikalleşme düzeyine değil, aynı zamanda bu tür fikirlerin birbiriyle karşıt yönlü ya da doğrusal olarak ne ölçüde ilişkilendirildiğine bağlı olduğu söylenebilir (Baldassari ve Bearman, 2007: 791). İdeolojik farklılık, insanların hem siyasal olaylara ve aktörlere bakışını şekillendirir hem de bu bağlamda daha yüksek düzeyde bir duygusal kutuplaşma yaratır. İdeolojik farklılıkların, özellikle aşırı görüşlere ve daha yüksek siyasi ilgi düzeylerine sahip bireyler arasında duygusal kutuplaşmayı daha yüksek oranlarda artırması söz konusudur. Çünkü bu bireyler mevcut ideolojik motivasyonlarından hareketle muhakemede bulunur ve değerlendirme yaparlar. Dolayısıyla insanların politik aktörlere yönelik değerlendirmelerinin bu aktörler tarafından desteklenen ideolojilere ve bakış açılarına duyarlı olduğu açıktır (Rogowski ve Sutherland, 2016: 489). Bazı araştırmalar vatandaşların ideolojiye ve özellikle ideolojik aşırılığa oldukça duyarlı olduklarını göstermektedir. Vatandaşlar, politik aktörlerin ideolojik konumları temelinde duygusal değerlendirmeler yaparlar ve bu değerlendirmeler onların politik yargılarını etkiler (Rogowski ve Sutherland, 2016: 492). Yang vd.’ne (2016: 4) göre zaten kutuplaşma, bireylerin siyasi rakipleriyle ‘öteki’ olarak gördükleriyle değerler ve hedefler açısından farklılıkları algılamaya başlamasıyla ortaya çıkmaktadır.

Temelden *farklı görüş ve fikirlere* sahip grupların varlığı ve bunların karşı karşıya gelmesi kutuplaşma olgusunu tetikleyebilir ya da derinleştirebilir (Vecchi vd., 2020: 3). Bu açıdan bakıldığında şiddetli kutuplaşmanın bir anahtarının, gruplar arası çatışma dinamiğini modelleyen grup kimliği olduğu söylenebilir. Kendi çalışmalarında ağırlıklı olarak kutuplaşmanın temel parametresi olarak popülist politik aktörleri öne çıkarırsalar da McCoy, Rahman ve Somer de, grup ve sosyal kimlik dinamiğinin kutuplaşmaya doğrudan etki ettiğini belirtmektedirler. Bu bağlamda bir iç grup-dış grup ayrımının sempati-nefret ikiliği bağlamında kutuplaşmaya etki ettiği söylenebilir (2018: 26). Buradaki iç grup-dış grup ayrımını neyin belirlediğinin ya da nelerin buna etki ettiğinin belirlenmesi zarureti ortadadır. Bireylerin siyasal sosyalleşme süreçlerinde edindikleri bilgiler, bu bilgileri edinme biçimleri, bunlara bağlı olarak şekillenen bilişsel sistemleri⁵ bu iç-dış ayrımını belirleyen hususlardır. Tam olarak bu noktada Stravrakakis (2018: 4), kutuplaşmayı yeterince teorize etmek, anlamak ve kavramı deneysel politik analizde

⁵ Bilişsel sistemler ya da inanç sistemlerinin bireylerin politik tutumlarına ve bakış açılarına etkileri üzerinden yapılan bir çalışma için bkz. (Levendusky ve Malhotra, 2016).

işlevselleştirmek için toplumsal ve politik bölünmelerin (ve aralarındaki eklemlemelerin) tarihsel kökenlerinin insan sosyalliğinin ontolojik ufku içinde incelenmesi gerektiğini söyler. Benzer bir hususun altını çizen Erdoğan (2018: 7), her toplumun hafızasında bazı tarihi olaylar ve kopuşlar olduğunu, bu tarihsel kırılmaların sadece toplumu şekillendirmekle kalmadığını, aynı zamanda siyasi işleyişin fay hatlarını da oluşturduğunu belirtir. Tarihsel olayların önemi konusunda fikir birliği varken, bazıları sadece belirli bir siyasi hareketin hafızasında yer almakta ve bu siyasi harekete meşruiyet kazandırmaktadır. Stavrakakis'e (2018: 5) göre ortaya çıkan popülizm/antipopülizm bölünmesini, demokrasinin antagonizm ve agonizm, oligarşik ve popülist eğilimler arasındaki *içsel bölünmüşlüğü*nün uzun şeceresine yerleştirmek, bugünün çıkmazını bir perspektife oturtmaya yardımcı olabilir. Nitekim McCoy ve Somer de bazı ülke araştırmalarında bu tarihsel köken ve insan sosyalliğinin ontolojisi ilişkisini yakalamış ve dile getirmişlerdir. Onlara göre, ulus ve devletin amacı hakkında birbiriyle uzlaşmayan ve rekabet halindeki temel mitler, kurtuluş savaşlarının mirası ve onun mirasına sahip çıkan aktörler ve liderler, "kurtuluş" ve "kuruluş" anlatisi üzerindeki tekel iddiaları gibi hususlarda kendisini gösteren bir tarihsel arka plan devreye girmektedir. Nihai olarak bu tarihsel anlatı ve baskın tezlere meydan okuyanlar ortaya çıkıp da bu tekeli tehdit ettiğinde bir kriz durumu kendisini göstermekte ve ulusal kimlik temeli üzerindeki çözülmemiş anlaşmazlıkların da tetiklediği bir kutuplaşma kendisini var etmektedir (2019). Dahası tarihsel olana ilişkin bu çözülmemiş ulusal tartışmalar etrafında oluşan bölünmelerin, tam da devlet kimliğini ve aidiyetini içerdikleri için siyaset açısından daha ciddi bir zorluk meydana getirdiği ifade edilebilir. Toplum içindeki grup aidiyetleri ve yurttaşlığa ilişkin önceden var olan ikili anlatılar, gruplararası anlaşmazlıkların pazarlık yoluyla çözümlenmesini zorlaştırarak kutuplaşmayı daha yıkıcı hale getirmektedir (LeBas, 2018: 3; McCoy ve Somer, 2019).

Sonuç olarak başta tarihsel arka plan ve insan sosyalliğinin ontolojisi olmak üzere, popülist liderlerin ortaya çıkışı ve siyasetin dinamikleri gibi bir dizi olgu-durum politik kutuplaşmaya etki eder. Bunların yanı sıra toplumun ideoloji temelinde bölünmesi ve bir iç grup-dış grup ayrımının ortaya çıkması, kimlik çatışmaları; Handlin'in (2018: 4) ifadesiyle zaman zaman ortaya çıkan veya süreklilik gösteren *kriz durumları* ve tabii ki var olan bu sosyo-politik bölünmeleri derinleştiren-kanırtan bir konvansiyonel ve sosyal medyanın varlığı politik kutuplaşmaya doğrudan etki eden unsurlardır. Prior (2013: 119), bazı işaretlere rağmen partizan elitler ve partizan medyanın kutuplaşmada sanıldığı kadar güçlü bir etkiye sahip olmadığını, buna ilişkin yeteri kadar kanıt bulunmadığını belirtse de, medya, yaşam tarzı farklılıkları, kültürel ayrımlar, cinsiyet ve cinsel haklar ya da ahlaki tartışmalar gibi pek çok konu üzerinden kutuplaştırıcı etkiye sahip olabilir (Skitka ve Morgan, 2014: 97). Çeşitli araştırmaların da medyanın insanlar arasında *duygusal kutuplaşmayı* nasıl etkilediğine dair bir dizi mekanizma tespit et-

tiğini belirtmek gerekir (Levendusky ve Malhotra, 2016). Kutuplaşmış toplumlarda vatandaşlar tüketmek istedikleri içerik ve haberleri *seçerler*,⁶ bu içerik inançları ve politik düşünceleri ile uyumlu olma eğilimindedir (Morris, 2007: 725). İnsanlar kendi bakış açılarından farklı olan ve kendi konularına meydan okuyabilecek konulardan kaçınırlar. Bu belirli bilgileri seçme eğilimine *kendi inancımıza uygun olarak yapılan seçici teşhir* denir ve mevcut medya kanallarının giderek artan çeşitliliği ve ayrışması nedeniyle de bu seçici teşhir katlanarak artmaktadır (Spohr, 2017: 151; Kim, 2015: 928).

Politik kutuplaşma, yukarıda kısmî olarak ele alınan ögelerin yanı sıra bir dizi başka değişkene bağlı olarak da ortaya çıkabilir ve ele alınabilir. Politik kutuplaşma, demografik değişim ve buna bağlı olarak şekillenen siyasal parti dinamikleri, yapısal ve kurumsal değişimler (örneğin hükümet sistemi değişiklikleri), ekonomik krizlerin veya devlet krizlerinin dramatik sonuçları; sosyo-politik ve iktisadi olarak hissedilen ve algılanan derin şikayetler ve kızgınlıkların bir sonucu olarak da ortaya çıkabilir (Iyengar, 2016; McCoy vd., 2018). Ancak literatür böylesi kızgınlıkların ve şikayetlerin politik kutuplaşmanın ortaya çıkması açısından tek başına yeterli olamayabileceğinin de altını çizer. Kutuplaşmanın, ister kitle ister elit önderliğinde olsun, genellikle var olan toplumsal bölünmeleri ve/veya kızgınlıkları derinleştiren, hatta sömüren söylemsel bir unsur (García-Guadilla ve Ma, 2019: 63; McCoy vd., 2018: 22), bu bağlamda elit kutuplaşması (Druckman vd., 2013: 57) ile başladığı söylenebilir. Bununla birlikte politik kutuplaşmanın çok daha geniş bir dinamikler bütününden beslendiğini vurgulamak gerekmektedir. Örneğin yukarıda geniş bir bağlamda ele alınan *süregelen ideolojik ayrımlar*, sosyal mesafe, esnek olmayan bloklar, grup kimlikleri ve ayrımları, maruz kalınan haberlerdeki seçicilik ve muhalif olunan haber kaynaklarından kaçınma; bu seçimi ve kaçınmayı neye göre ve hangi kriterler temelinde yaptıkları, kendi inancına uygun olan haber kaynaklarını ve haberleri tercih etme ve doğrulama gibi olgular, politik kutuplaşmanın siyasal elitlerin, popülist aktörlerin varlığından çok daha geniş bir dinamikler bütününe bağlı olarak ortaya çıktığını gösteren hususlar olarak değerlendirilebilir. Stavrakakis’in ifadesiyle “*parçalanmış bir toplumsal doku ve demokratik temsile karşı kırılmış bir güvenin arka planı*”da kutuplaşmanın kendine özgü bir rota izleyeceği aşikârdır (2018: 14). Bu açıdan kutuplaşmanın doğrudan popülist liderlerle ilişkilendirilmesi yeterli bir açıklama sağlamamaktadır. Her ne kadar bazı çalışmalarda temel sebep olarak bu gösterilse de popülist liderlerin aynı zamanda bir sonuç olarak ortaya çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır. Kutuplaşmaya eğilimli sosyo-kültürel ve sosyo-politik habitatta ve buna eğilimli uzun ve yoğun bir tarihsel arka-planda popülist

⁶ “Bu seçmeyi neye göre, hangi değerler kümesi ya da bilişsel sistemin etkisi altında yaparlar” sorusu bu noktada anlamlı hale gelmektedir.

liderler kolaylıkla ortaya çıkabilir ve akabinde de kutuplaşmayı daha da derinleştirilebilir.

Kutuplaşma ile ilgili olarak belirtilmesi gereken son bir husustan daha bahsedilebilir. Bu da kutuplaşmanın genel, yaygın ve derin bir olgu olmaktan ziyade, kısmi ve çok spesifik olaylar bağlamında ortaya çıkan bir olgu olduğu açıklamasıdır. Buna göre toplumlarda, bazı tarihsel ve kültürel ayrımlar olsa da veya insanlar ve seçmenler zaman zaman siyasal elitlerin manipülasyonlarına maruz kalsalar da bunlar belirgin ve tehlikeli bir kutuplaşmanın ortaya çıkışı ya da varlığı için yeterli değildir. Kutuplaşma, genel ve hissedilen bir olgu olarak varlığını sürdürse de ancak somut olarak belirli olaylar bağlamında açık bir şekilde görünürlük kazanır. İnsanlar esas olarak çok kısa süreler için, bazı konulara yoğun ilgi duyarlar ve sonuç olarak spesifik konularda, örneğin kürtaj ya da eşcinsellik gibi konularda, radikal bir şekilde kutuplaşıyor gibi görünebilirler (Baldassari ve Bearman, 2007: 784-785). Son tahlilde, makro düzeyde bir sosyal ya da politik kutuplaşmadan ziyade, mikro-özel olaylar ve durumlar bağlamında ortaya çıkan bir kutuplaşmadan da söz edilebilir.

Günümüz Türkiye’inde Politik Kutuplaşma

Türkiye’de halihazırda ciddi ve tehlikeli oranda bir politik kutuplaşmanın varlığına ilişkin neredeyse akademik bir konsensüs söz konusudur. Vatandaşlar üzerinde politik kutuplaşmaya ilişkin yapılan alan araştırmaları da yüksek kutuplaşma düzeylerine işaret etmektedir (Cor. Social Responsibility Association of Turkey, 2016; Ağırır, 2010; Erdoğan, 2018; KONDA, 2019; Erdoğan, 2020; Kutlu vd., 2021). Türkiye’de kutuplaşma çalışmalarının, kutuplaşmanın nedenlerini yeteri kadar ele almadığını, daha ziyade sonuçlara ve biçime odaklanmış durumda olduğunu söylemek mümkündür. Bununla ilişkili olarak da “anlaşmazlıkların konusunun ne olduğu” ya da “anlaşmazlıkların kaynağında nelerin yattığı” gibi önemli niteliksel sorunlar, biraz da güncel politik gelişmelerin etkisinde kalınarak gereği gibi ele alınamamaktadır. Dolayısıyla mevcut sorunun çözümü açısından bütün tarafların desteğini alabilecek açıklamalara ulaşılamamaktadır.

Mevcut sorun açısından öncelikli konulardan birisi, söz konusu yüksek kutuplaşma düzeyinin nedenlerinin neler olabileceği ve bu nedenlerin analizinden hareketle çözüme ilişkin önerilerin ortaya konulup konulamayacağıdır. Diğer yandan önemli başka bir soru da “bu yüksek kutuplaşma düzeyinin yalnızca bir demokrasi sorunu olarak görülmesinin, sorunun gerçek boyutlarının ve sonuçlarının sağlıklı bir şekilde analiz edilmesini engelleyip engellemediği” konusudur. Zira böylesi bir kutuplaşma demokratik işleyiş ve süreçlerde bir nitelik kaybı anlamına geldiği kadar, bundan daha önemlisi birlikte yaşama kültürünü ve gündelik yaşam pratiklerini sakatlayan bir boyuta da sahiptir. Bu bağlamda mevcut çalışmalarda Türkiye’deki politik kutuplaşma düzeyinin gerçek yerinin ya da başka

bir anlatımla hangi derinlikte ve yaygınlıkta bir soruna denk geldiğinin yeteri kadar anlaşılmadığı iddia edilebilir.

Çalışmamızda temel olarak güncel politik kutuplaşma düzeyi araştırılmaktadır. Politik kutuplaşma bir gerçeklik olarak kabul edilerek, politik kutuplaşmanın nedenlerine ve ilgili literatürün konuyu ele alış biçimine odaklanılmaktadır. Politik kutuplaşmada Türkiye’nin tarihi arka plandaki sosyo-politik mirasının belirgin bir etkiye sahip olduğu olgusu-tezi, bazı çalışmalarda güncel politik kutuplaşmanın nedenleri arasında yer almadığı ya da öneminin düşük olduğu ifade edilmektedir. Ancak özellikle belirtmek gerekir ki, çalışmanın altı çizmeyi amaçladığı hususların başında bu olgunun-tezin önemli ve belirgin bir yer işgal ettiği iddiasıdır. Bunun aksini dile getiren ampirik çalışmalar yoktur. Buna karşın yukarıda da ifade edildiği üzere bazı teorik çalışmaların açıklamaları aksi yöndedir, yani arka plandaki sosyo-politik tarihsel mirasın belirgin bir etkiye sahip olduğu yönündedir (Laebens ve Öztürk, 2020). Çalışmamız güncel politik kutuplaşma ile tarihsel arka plan arasındaki ilişkiyi analiz etmeyi ve tartışmayı amaçlamaktadır. Nihai olarak bu tartışmanın belirli boyutlarının da bir demokrasi kaybı ve bir birlikte yaşama kültürü sorunu olarak ortaya çıkan politik kutuplaşma sorununun daha geniş bir çerçeveden anlaşılmasına ve mümkünse azaltılmasına ilişkin bir perspektif sunması ümit edilmektedir.

Türkiye’de halihazırdaki politik kutuplaşma analizlerinde iki temel bakış söz konusudur. Bunlardan ilki politik kutuplaşmada tarihsel arka planın etkisini küçümseyen ve politik kutuplaşmayı popülist liderler ve hareketlere bağlayan bakış açısı, ikincisi de popülist liderlerin-hareketlerin etkisine iktidar-muhalefet ilişkisi bağlamında karşılıklı eşit düzeyde önem veren fakat bunun yanı sıra daha ağırlıklı olarak da kutuplaşmayı tetikleyen ve yoğunlaştıran tarihsel arka plana vurgu yapan bakış açısıdır. Bu tezlerden ilkinе göre, her ne kadar Türkiye’de politik kutuplaşmanın varlığına işaret eden kısmî bir arka plan söz konusu olsa da politik kutuplaşma esas olarak kendisini çevrede konumlandıran AKP’nin iki binli yıllarda iktidara gelmesiyle ve süreç içerisinde iktidarı domine etmesiyle ortaya çıkan bir olgudur. Bu bakış açısı politik kutuplaşmada bir fail arayışında olup, bu faili de tekilleştirmektedir. Buna karşın ikinci teze göre, söz konusu politik kutuplaşmanın neşvü nema bulduğu, temellendiği ve yoğunlaşmasına sebebiyet veren bir arka plan vardır. Bu tarihsel miras birikerek, *katılaşarak* ve aktarılarak bugüne kadar taşınmıştır. İki binli yıllarda daha da keskinleşmesinin nedeni, son yüzyıllık tarihsel süreç içerisinde kutuplaşmanın tarafı olan grupların ilk kez nispeten birbirlerine denk bir güçle karşı karşıya gelmeleridir. İdeolojik, hukuksal ve yapısal olarak merkezin kontrolünü elinde bulunduran güçler, bu merkezi dönüştürme potansiyeline sahip yeni bir koalisyon ve bu koalisyonun merkezi dönüştürme çabaları karşısında keskin bir söylem ve pratik geliştirmişlerdir. Bu da kaçınılmaz olarak siyaseti karşılıklı olarak bir çıkmaza sürüklemiş ve döngüsel bir kutuplaşma sarmalını üretmiştir.

Ağırlıklı olarak birinci teze yakın olan Somer, tarihsel geçmişe değinmekle birlikte kutuplaşmanın temel dinamiklerinin iki binli yıllardaki iktidar değışikliği ile AKP'nin muhafazakâr-revizyonist anlatısı ve pratikleri ile şekillendiğini; söz konusu geçmişin daha önce zararlı bir kutuplaşma *yaratmamış* olduğunu belirtmektedir (Somer, 2014: 247, 261). Bununla birlikte yeni dönemdeki kutuplaşmada aslında ikili bir boyutun olduğunun da altı çizilmektedir. Buna göre, söz konusu *yeni bölünme*⁷ boyunca yeniden bir araya gelen AKP yanlısı gruplar, görünüşte “elitist ve yozlaşmış eski Türkiye'yi” savunanlara karşı *muhalif bir kimliğe dayalı bir iktidar bloğu* oluşturmuş; buna karşın AKP'nin yükselişinin tehdidi altındaki muhalefet grupları da laiklik ve anayasacılık gibi neden ve ilkelere dayalı kutuplaştırıcı retorik ve kitlesel seferberlik stratejilerini kullanmışlardır (McCoy vd., 2018: 32).⁸ Buna göre hem siyaset hem de toplum, seküler-dinsel ve kentsel-kırsal bölünmeler üzerinden ayrıışan hükümet yanlısı ve hükümet karşıtı partizanlık temelinde son derece kutuplaşmış hale gelmiştir (Aydın-Düzgüt ve Balta, 2018: 21). Burada hatırdı tutulması gereken önemli noktalardan birisi ki, bu aynı zamanda tarihsel geçmiş ve bunun etkisine de işaret etmektedir, söz konusu kutuplaşma emarelerinin henüz AKP seçimleri yeni kazanmışken kendisini göstermeye başlamasıdır. Kasım 2002 seçimlerinin üstünden daha bir yıl bile geçmemişken, 23 Nisan'da bir resepsiyon krizi yaşanmıştır. Meclisin açılışı onuruna verilen o yılki resepsiyona dönemin Cumhurbaşkanı ve kuvvet komutanları katılmamış, bu da yeni kurulmuş hükümete bir gözdağı olarak algılanmıştır. Aşağı yukarı aynı dönemlerde yaşanan YAŞ (Yüksek Askeri Şûra) krizi ile de gazetelerde yeni ve ince bir *balans ayarı*⁹ yapıldığına ilişkin köşe yazıları kaleme alınmıştır. Bu olayların devamındaki Cumhuriyet Mitingleri, 27 Nisan E-Muhtı-

⁷ Bu bölünmenin yeni olduğu iddiası bir hayli tartışmalıdır. Zira bu bölünmenin yüzyıldan daha eski bir geçmişi söz konusudur.

⁸ “Kurulu oligarşik güçlerin yalnızca demokratik kurumların temelinde kısa devre yaptırarak kalımayıp, agonistik bir çerçevenin giderek artan bir karşıtlığa dönüşmesinden de eşit derecede sorumlu olabileceklerini iddia ediyorum. Demokrasinin vaatlerini ve kurucu ilkelerini yerine getirmede başarısız olan siyasi elitler, bu ilkelerin yok edilmesine aktif olarak katılırlar. Büyüyen eşitsizliğe ve meritokratik, teknokratik yönetim olarak kamufle edilen seçkin karar alma tekeline meydan okuyanların şeytanlaştırılmasına ve hatta insandışılaştırılmasına katılırlar. Bu meydan okuyanların ideolojik konumunu, demokratik kimlik bilgilerini, söylemsel soyağacını ve siyasi gündemlerini çoğu zaman görmezden geliyorlar” (Stravrakakis, 2018: 9). Anlamdaki vurguyu güçlendirmek için Stravrakakis, sert-keskin ifadeler kullanmış olsa da, buradaki değerlendirmeler genel çerçevesi itibarıyla politik kutuplaşmanın *çift yönlülüğüne* işaret etmesi bakımından önemlidir. Politik kutuplaşma hiçbir zaman tek aktörlü, tek boyutlu ve tarihsel arka plandan azade bir şekilde ortaya çıkan bir olgu değildir. Esasında politik kutuplaşma bir *negatif etkileşimler* silsilesinin ve sürecinin sonucunda kendisini var eder.

⁹ Türk siyasal yaşantısında doksanlı yılların sonunda yaşanan ve post-modern darbe olarak nitelenen 28 Şubat Süreci'nde dönemin generallerinden birisinin, söz konusu müdahaleyi tanımlamak için kullandığı “demokrasiye balans ayarı yaptık” ifadesi, sonraki benzer müdahaleleri nitelendir-
mek için de sık sık kullanılmıştır. Bu konudaki değerlendirmeler için bkz. (Ertugay, 2017).

rası, Cumhurbaşkanlığı seçimi krizi ve AKP’ye açılan kapatma davası; entelektüel ve akademik dünyadaki Malezyalılaşma tartışmaları, yükseköğretimde eşitlik ilkesi doğrultusunda gerçekleştirilen anayasa değişikliği sonrasındaki tartışmalar ve “411 El Kaosa Kalktı” haberleri gibi kamusal tartışmalar kutuplaşmanın karşı tarafında yer alan ve o zamana değin merkezin resmileşmiş ideolojisini ve yapısal güçlerini temsil eden blokun,¹⁰ zamanla politik kutuplaşmanın derinleşmesine ve kronikleşmesine neden olan adımları arasında gösterilebilir.

Bu bağlamda McCoy, Rahman ve Somer’in (2018: 31), bir anlamda Vecchi, Silva ve Angel’in “kutuplaşma, herhangi bir siyasi grupla doğrudan ilişkili ya da doğrudan onunla tanımlanabilecek bir olgu değildir” (2020: 2)¹¹ yönündeki değerlendirmelerinin aksine, Türkiye’deki kutuplaşmayı “başından beri, ancak seküler yanlısı kurumlar ve muhalefet ile ilk yüzleşmelerden sonra” gelişen bir dizi olayla kısmi bir şekilde ilişkilendirmeyi ve önceki süreçleri yeteri kadar vurgulamamayı ve yumuşak geçmeyi tercih etmeleri onların Türkiye’deki politik kutuplaşmaya dair kavrayışlarındaki eksikliğe işaret etmektedir. Dahası “parti [AKP], [söylemini ve politikalarını] önceden var olan ve en azından kısmen keşiflen bölünmeler üzerine inşa ederek kutuplaştırıcı retorik ve kimlik oluşumunu kullandı” demek suretiyle faili tekilleştirerek kutuplaşmanın çok boyutlu ve çok yönlü doğasını anlamsızlaştırmaktadırlar. Benzer şekilde Demirel-Pegg ve Dusso (2021: 3) da yaşanan süreçlerin bütün parametrelerini ve dinamiklerini analize dâhil etmeden kutuplaşmaya ilişkin süreci tek bir hat ve aktör üzerinden okumaktadırlar. Örneğin Vegetti (2019: 83), kutuplaşmaya ilişkin bir çalışmanın tek analiz nesnesine odaklanabileceğini, ancak bunun diğer değişkenleri önemsizleştirmemesi gerektiğini belirtir. Bu açıdan başka ülke incelemelerinde klasik sol-sağ ayırımından din ve kültürel meselelere kadar on dokuz farklı boyutta kutuplaşma nesnesi tespit edilebileceğini ortaya koymuştur. Türkiye’de de benzer şekilde kutuplaşma çok farklı boyutlarda kendisini göstermektedir. Öte yandan McCoy, Rahman ve Somer’in yine de burada “önceden var olan” şeklinde bir ifade kullanmaları, politik kutuplaşmanın tarihsel yönüne işaret etmeleri açısından önemlidir.

Politik seçkinlerin kasıtlı ve kasıtsız olarak *önceden var olan bölünmeleri* ve mekanizmaları kullanmaları veya sonuçlarını yoğunlaştırmaları politik kutuplaşma açısından önemlidir. Siyasette, söylem odaklı bir süreç olarak kutuplaşma, özel kimlik işaretleyicileri ve karşıtlıkları etkinleştirmek için gruplar arasındaki farklılıklara vurgu yapar. Kutuplaşma siyasetinde kullanılan retorik ve semboller,

¹⁰ Gramsciyeen terminoloji ile bu blokun tarihsel blok olarak tanımlandığı ve analiz edildiği bir çalışma için bkz. (Kahraman, 2010).

¹¹ Vecchi, Silva ve Angel, kutuplaşmanın farklı türleri ve boyutları olabileceğinin, politikacılar ve politik elitlerden kaynaklı bir kutuplaşmanın, politik kutuplaşmanın türlerinden birisi olmakla beraber her zaman tek başına karşılaşılabilecek bir durum olmadığının altını çizmektedirler (2020: 3).

birbirini dışlayan kimliklerle kaçınılmaz olarak ‘biz’ ve ‘onlar’ çatışması duygusu yaratır. Lupu’nun (2015: 335) da belirttiği gibi insanlar siyaseti, belirgin siyasi boyutlar ve anlamlar üzerinden değerlendirir. Bununla birlikte bu durumun en azından temel bir öz olarak bir toplumda önceden oluşmuş olması gerekir. Siyaset ya da politik aktörler de önceden oluşmuş olan bu ikilikleri en fazla abartır, kanırtır ve siyasi kazanç amacıyla sürekli gündemde tutabilir. Yeni kutuplaştırıcı semboller üretmek ve bunları kabul ettirmek zaman alır. Bu anlamda Türkiye örneğinde, 2002 sonrası süreçte Türkiye’nin doğrudan ve hızlı bir şekilde kutuplaşmış bir siyasal iklime girmesinin, siyasal ilişkilerin doğrudan kutuplaşmış bir nitelik arz etmesinin nedeni budur. Bu savı destekler nitelikte KONDA araştırma şirketinin Türkiye’de Politik Kutuplaşma başlıklı çok yakın tarihli bir araştırmasında da kutuplaşmanın görünür hale gelmesinde etkili olan altta yatan değerler ve inançların varlığına ilişkin tespitlere yer verilmiştir. Buna göre kutuplaşmanın salt siyasal partilerin tutum ve pratiklerinden kaynaklandığı söylenemez. Kutuplaşmanın temelinde farklılaşan değerler kümesi yatmaktadır ve partiler bunu sadece yeniden üretmektedir. Çalışmanın en önemli bulgularından birisi, katılımcıların sadece öteki olarak gördükleri partilerle değil, aynı zamanda bu partilerin seçmenleri ve onların temsil ettikleri değerlerle aralarına koymuş oldukları sosyal ve politik mesafenin varlığıdır. Bu mesafenin oluşmasında temel ayrışma noktalarının başında ise laiklik algılaması gelmektedir (2019).

Stavrakakis’in (2018: 8) de vurguladığı gibi kutuplaşmanın iyi veya kötü, faydalı veya zararlı ya da demokratik veya antidemokratik bir form kazanması, her şeyden önce toplumda eşitsizliğe maruz kalmış ve hiyerarşik bir ayrıma tabi tutulmuş olanların varlığı ile genellikle gizli, örtük ve dahası ontolojik olarak bir toplumsal bölünmenin var olup olmadığına bağlıdır. Özellikle hiyerarşik bir sistemin düzgün bir şekilde yeniden üretimini ya da reforme edilmesini engelleyen kriz konjonktürlerinde, pek çok kişi, bu arada “aşağıda olanlar” pastadan eşit pay ve eşit erişim talep ettiğinde, siyasal sistemde iki senaryo olası ve mümkün hale gelir: Rakip ve düşman kategorisinin oluşması. Bu iki senaryoya yani ötekinin bir *rakip* ya da ötekinin bir *düşman* olarak görülmesine göre siyasal işleyiş ve ilişkiler farklılaşır. Bu işleyişte baskın-hegemonik gruplar-“yukarıda olanlar” toplumsal bölünmenin kendisini kabul etmeye direnecek ve dışlananlara herhangi bir demokratik taviz vermeyi reddederek, onların hükümet kurumlarında siyasi olarak temsil edilmelerini veya doğrudan hükümet etme girişimlerini sabote edeceklerdir. Temsil düzeyinde kısa devre olarak başlayan bu mücadele ve gerilim gerek sembolik ve politik düzeyde gerekse de fiili alanda kendisini gösterecektir (Stavrakakis, 2018: 5). Aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde vurgulanacağı üzere Türkiye’de gerek iki binli yıllar öncesinde gerekse de sonrasında, hem sembolik, söylemsel ve kültürel düzeyde hem de fiili boyutta gerilimli bir mücadele kendi-

sini göstermiştir. Bu noktada “aşağıdakilerin” sembolik ve politik düzeyde sürekli bir felce ya da komplekse maruz bırakıldıklarını¹² söylemek yanlış olmayacaktır.

Kutuplaşmanın ve bunun tetikleyicilerinden birisi olan popülizmin, neden-sonuç koşullarından birisi de siyasal sistemin yaşadığı krizleridir. Devlet krizleri olarak adlandırılabilir olan bu krizler, iki gerekli unsurla karakterize edilen durumları ifade eder. Birincisi, devletlerin kötü performans sergilemesidir: Kamu idaresi, yargı ve polis gibi temel kurumlar, mal ve hizmetlerin yürütülmesinde ve sağlanmasında son derece yozlaşmış hale gelir ve yetersiz kalır. İkincisi, vatandaşlar bu temel devlet kurumlarına ve genel olarak hükümete çok az güven duyarlar (Handlin, 2018: 4). Devlet ve yönetim krizleri, devletlerin yurttaşlara muamelesindeki etkisizliğinden ve eşitsizliklerden rahatsız olan insanlara hitap edebilen, yerleşik ilişki biçimlerinin (*established forms of linkage*) erozyonunu politik bir imkâna çeviren, statüko karşıtı siyasal hareketlerin ve yeni politik aktörlerin etkinliğinin artmasına elverişli bir ortam sağlayabilir (Handlin, 2018: 4). İki binli yılların başında Türkiye’de tam da böyle bir siyasal atmosferin oluştuğu ifade edilebilir. Bununla birlikte bu dönemde iktidara gelen AKP’nin başlarda anti-sistemik eğilimli bir hareket olmadığını; müesses nizam (*establishment*) tarafından süreç içerisinde sistem dışına itilmeye çalışıldıkça, onun da pozisyonunu revize ettiğini ve küçük ama riskli adımlarla statüko ile çatışmacı bir süreci ilerlettini söylemek mümkündür. Müesses nizam iki strateji doğrultusunda hareket etmiştir: Birincisi, terbiye etmek, ikincisi ise birincisinin istenen şekilde ve düzeyde işlememesi halinde sistem dışına itmek (böylece ufulanmasını sağlamak ya da kapatılmasına yol açmak).

Bu arada söz konusu süreci değerlendiren ve bu süreçteki spesifik bir olayı nirengi noktası olarak alan McCoy ve Somer’in “AKP mutabık kalınan bir cumhurbaşkanı adayı belirlemeyerek çatışma ve kutuplaşmaya katkı sağladı” (2019) değerlendirmelerinin eksik bir analize dayandığı açıktır. Zira gerek bir önceki cumhurbaşkanı olan Ahmet Necdet Sezer örneğinden hareketle onun döneminde yaşanan sorunlar¹³ göz önüne alındığında bu ihtimali öncelikle gerçekçi olmaktan

¹² Antipopülizmin, popülist rakibinden daha fazla değilse de, çatışmacı, iğneleyici ve kutuplaştırıcı olabileceğini gösteren güçlü kanıtlar vardır; güncel örneklerde, şu anki ya da önceki temsil krizlerinin anormal nedenleri olarak geriye dönük şekilde kınananlar popülist güçlerdir (Stavrakakis, 2018: 9).

¹³ Teknokrat/bürokrat kimliği ile öne çıkan ve siyasal bir uzlaşma neticesinde Cumhurbaşkanı seçilen Ahmet Necdet Sezer, ilk olarak bu uzlaşmanın bazı aktörlerince kurulmuş olan hükümet ile sorunlar yaşayarak ülke tarihinin önemli politik ve ekonomik krizlerinden birinde taraf oldu. AKP’nin iktidarı sonrasında 2007’ye kadar olan süreçte de gerek üst düzey bürokrat atamalarında gerekse de yasama faaliyetleri ve politik söylem bağlamında hükümetle yaşadığı gerilimli ilişkiler, AKP’nin böylesi/benzer bir adaya, yani meclis ve siyaset dışı bir adaya yönelmesini oldukça uzak bir ihtimal haline getirmiştir.

çıkarmaktadır. Öte yandan AKP elitleri yaşanan süreçte böyle bir ihtimalin kendileri ve yönetim kapasiteleri açısından (Handlin'in bahsettiği devlet krizleri bağlamında) riskler barındırdığını da tecrübe etmiş oldular. Son olarak siyasal elitlerin böyle bir seçimde kendi adayları konusunda ısrarcı olmaları başka bir anlamla demokratik prosedürler gereği kendi adaylarını belirleme hakkına sahip olmaları gerçeği açısından düşünüldüğünde de yine yukarıdaki iddianın yetersizliği görünür hale gelmektedir. Kaldı ki, kısmî bir uzlaşma adımı¹⁴ olarak partinin genel başkanının aday olmaması, cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde ve sonrasında ortaya çıkan kriz ve gerilimle ilgili olarak denklemin diğer tarafına da bakmayı gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla yine Handlin'in ifadesiyle alttan gelenlerin yani dışarıdakilerin, anti-sistemik duyguları siyasallaştırırken, daha pragmatik ve bu siyasallaştırmanın daha sade versiyonlarını tercih edip etmeyeceklerinin ve aynı zamanda ideolojik olarak dar mı yoksa geniş koalisyonlar mı inşa edeceklerinin (2018: 5) önemli olduğu önermesi, Türkiye bağlamında da önemli bir soru haline gelmektedir. Bu açıdan ortaya çıkan olgusal durum, AKP'nin iktidarının ilk on yılında daha pragmatik ve saf bir versiyonu ile geniş bir koalisyonu tercih ettiği fakat birden çok etmenin belirleyiciliği altında hükümet etme pratiklerinin zamanla farklı bir yola evrildiği yönündedir.

Nitekim Slater ve Arugay (2018) böyle bir durumun, hegemonik siyasi seçkinlerin anayasaya aykırı yollarla yeni siyasi figürleri ortadan kaldırmaya çalıştıklarında ortaya çıkabileceğini ifade etmektedirler. Benzer şekilde Stavrakakis (2018: 10) de yeni oluşan siyasal gerçekliği, demokratik yollarla iktidarı devralmaya namzet olanların farklılıklarını ve onların birer politik alternatif olduklarını "kabul etmeye direnen" ve genellikle yeni siyasal aktörleri küçümseyen (popülist vb. ifadelerle), dışlayıcı ve insandıışılaştırıcı retorik kullanan, genellikle anti-popülist siyasal seçkinlerin tutumlarına ve pratiklerine vurgu yapar.

Tarihsel Miras-Toplumsal Hafıza ve Türkiye'de Politik Kutuplaşma

Kalıcı ve kurumsallaşmış bir demokrasi öncelikli olarak istikrarlı bir demokratik kültürü ve bunu da var edecek olan çoğulcu bir politik kültürün geliştirilmesine ve korunmasına dayanan ortak bir sosyo-politik zemini gerektirir (Stavrakakis,

¹⁴ Bu açıdan AKP'nin ilk döneminde daha geniş bir koalisyonla hükümet etme çabası içerisinde olması da bu uzlaşma arayışına örnek olarak verilebilir. Sol kökenli bakanlar ve milletvekilleri, Ermeni ve Alevi kökenli milletvekilleri ve danışmanlar, liberal çevreler vs. Sonrasında ise bu koalisyon dağılmıştır. Bunun temelde iki nedeni gözükmemektedir: Birincisi establishment'ın art arda gelen karşı hamleleri ile bu koalisyonun kimyasının değişmesi. İkincisi de buna bağlı olarak AKP'nin iktidarını koruma amaçlı attığı adımlar ki, bunların bir kısmının belirli düzeyde bir otoriterleşmeye yol açmasıdır. Bunların devamında ise devlet içerisindeki bazı illegal örgütlenmelerin tahrip edici ve sistemin işleyişini sakatlayıcı eylemleri, demokratik hükümet etme pratiklerini ciddi anlamda zedelemiştir.

2018: 2). Bununla birlikte böyle bir ortak çerçeve ve zemin, tarihsel bir sürekliliği veya inşayı da gerekli kılar. Başka bir anlatımla bugünden yarına kurulabilecek bir şey değildir. Bu ortak çerçeve ve zemini sakatlayan kutuplaşma ise ikilikler yaratarak başlar ya da süreç içerisinde derinleşir. Türkiye örneğinde bu ikiliklerin tarihi yeni değildir, aksine oldukça eskidir; Cumhuriyet’in kuruluşuna hatta daha erken dönemlere kadar geri götürülebilir. Bu bağlamda söz konusu kutuplaşmanın izleri daha geç bir döneme, yani erken modernleşme çabalarının rüşeym halde olduğu Tanzimat Dönemi ve hemen sonrasına kadar sürülebilir. Tanzimat’ı takip eden dönem Türk modernleşmesinin genel karakterine ve seyrine ilişkin ilk kapsamlı teorik ve kurumsal adımların atıldığı ve bu anlamda modernleşmenin nüvelerinin oluştuğu bir dönemdir. Genç Osmanlılar, Jön Türkler ve II. Meşrutiyet sonrası yaşanan gelişmeler ve bu bağlamdaki tartışmalar, yavaş yavaş kendisini gösteren toplumsal, ideolojik ve politik ayrımlar da tarihsel mirasın daha erken temellerini, kökensel öğelerin ilk numunelerini oluşturmaktadır. Özellikle II. Meşrutiyet hem farklı politik ve ideolojik tartışmaların gündeme gelebildiği ve şekillendiği nispeten demokratik bir işleyişi havi olması açısından hem de yine bu farklılıkların keskin bir şekilde karşı karşıya gelmesi bakımından politik kutuplaşmaya ilişkin ilk derin ayrımların ve tezahürlerin ortaya çıktığı bir dönem olması açısından önemlidir. Bu dönem gerek teorik-entelektüel zeminde gerek yazılı basında ve gerekse de edebi eserlerde eski-yeni, ilericilik-gericilik vb. bağlamında bir tartışma zeminine tekabül etmekte, bu izlekte bir ayrışmanın izlerinin sürülmesine imkân vermektedir. Buna karşın politik kutuplaşmanın taraflar arasındaki *ortak zeminin kaybedilmesi* anlamında daha keskin bir biçimde ortaya çıkışının modernleşme süreçlerinin sonraki evrelerinde karşılaşılan bir olgu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Sonraki dönemler aynı zamanda kutuplaşmanın daha *açık-görülebilir* ve *yapısallaşmış* bir olgu olarak tezahür ettiği dönemlerdir. Bu nedenle kutuplaşmaya ilişkin tarihsel argümanları ve ayrıntılı tartışmaları çok gerilerden başlatmaktan ziyade II. Meşrutiyet ve erken Cumhuriyet’le birlikte takip etmeye çalışmak gerekir. Fakat özellikle ortak zeminin kaybedilmesi, daha keskin ve daha açık hale gelme-görülebilir olma ve yapısallaşma gibi nedenlerden ötürü erken Cumhuriyet ve sonrasına odaklanmak, politik kutuplaşmanın demokrasiler içerisinde modern bir olgu olduğu da göz önüne alındığında daha yerinde olacaktır.

Bu açıdan bakıldığında Türk siyasal yaşamındaki politik kutuplaşmanın izlerini en azından yüz yıl önceye kadar sürmek mümkündür. Türk siyasal yaşamındaki kutuplaşmanın ana dinamiklerinin esas olarak modernleşme deneyimi ve tercihleri ile ilgili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Modernite-gelenek ilişkisinin nasıl kurulacağı, modernleşmeye ilişkin yöntemin (devrimsel mi, evrimsel mi) olacağı, modernleşmenin derinliğinin ne olacağı ve aktörlerinin kimler olacağı, sosyo-politik sistemin çerçevesinin ve sınırlarının nasıl çizileceği ve bu sınırların içinde ve dışında kalacak olanların (iyiler-kötüler, doğrular-yanlışlar,

rulaştırmaya çalışmıştır. Bu bağlamda merkezi denetim altına alan güçler ‘medenî’ ve ‘gelişmiş’ bir kategori olarak kendisini, daha ‘arkaçık’ ve ‘gerici’ olarak tanımlanan alt bir kategoriye göre konumlandırmaktadır. Bu yüzdendir ki diğerleri (geri kaldığı düşünölen, arkaçık yaşam biçimleri) buna entegre olmak zorundaki toplumsal kategoriler olarak görölmüştür. Bu empoze edici¹⁵ tavrın şiddeti nispetinde söz konusu politik iradenin siyasal prensipleri ve iddiaları, üzerinde toplumsal anlaşmanın geniş olarak oluştuğu bilinçli bir ortak zemini oluşturamadığı (İnsel, 2007: 106) gibi aksi yönde bir zemin kaybının oluşmasına ve sosyopolitik bir yarığın ortaya çıkmasına etki eden bir unsura dönüşmüştür. Son tahlilde, söylemsel ve pratik düzeyde, geleneksel olanı tamamen dışlamak suretiyle, bu yeni kültür söylemi, asimilasyonist ve dışlayıcı bir eğilim göstermiştir. Kültür de ister istemez sembollerin üretildiği bir savaş alanı olarak belirmiştir¹⁶. Sonuçta, dil, edebiyat, tarih, sanat, eğitim, içki, cinsiyet, kıyafet gibi hayatın bütün unsurları, siyasallaştırılmıştır. Dolayısıyla kültür, “siyasete kimlerin katılabileceği, kimlerin devlet imkânlarından ne ölçüde faydalanacağını” belirleyen temel kriter ve ayırım noktalarından birisi haline gelmiştir (Çolak, 2007: 38).

Türkiye’de toplumsal kesimler ve seçmenler yukarıda anlatılan temel bölünme çerçevesinde ayrışsalar da bu ayrışmanın aldığı biçim, bunun adlandırılması ve tanımlanması dönemlere göre farklılaşmıştır. Başka bir anlatımla söz konusu ayırım, süreklilik arz edecek şekilde bugün olduğu gibi laik-İslamcı ayırımı biçiminde kendisini göstermemiştir. Bu temel ayırma bağılı olarak Demokrat-Halkçı, sol-sağ, seküler-muhafazakâr, seküler-dindar, laik-antilaik gibi çok farklı tanımlamalar ve çerçeveler ile karşımıza çıkmıştır. Öte yandan Menemen Olayı gibi olaylar dindar/laik, Şeyh Said ve Dersim olayları da Türk/Kürt ve Alevi/Sünni kutuplaşmasının temellerinin oluşmasında önemli etkide bulunmuştur. Bununla birlikte bu bölünmelerin hemen hemen hepsinde temelde yatan ayırimsal noktalar aşağı yukarı aynıdır. Örneğin merkez-sağ partiler temelde İslamcı partiler olmamakla beraber İslami hassasiyetleri yüksek partiler olarak var gelmişlerdir. Ancak müesses nizam ile doğrudan yüzleşemedikleri için İslami hassasiyetleri geri planda tutmak zorunda kalmışlardır. Özellikle 60 ve 80 darbeleri politik hafızada kalıcı izler bırakmış ve sosyal bölünmenin bir ucunda yer

¹⁵ Empoze edici tavrı, modernleştirici devletlerin genel bir tavrı olarak okumak ve değerlendirmek mümkündür. Bu tavrın en belirgin özelliklerinden birisi de devlet iktidarının *yaratıcı, tarif* ve *tain edici* bir rol üstlenmesidir. Böylesi bir iktidar, her toplumsal kategori için kendi topluluk içi karakterinden ve tarihinin olaylarından çıkan özel tecrübeleri göz önüne almaksızın gerçekleştirdiği müdahalelerle, kaçınılmaz olarak kırıcı/koparıcı bir etki yaratmaktadır (Ertugay, 2018: 199).

¹⁶ Şerif Mardin, bu ikilik yaratmanın ve bir negatiflik-pozitiflik dikotomisinin dil ve kavramlardan, tanım ve sembollere, kurum ve yapılardan günlük pratiklere kadar geniş bir alana yayıldığına işaret eder. *Cumhuriyet’in mühendisliğini yaptığı kültürel gediğin çapının oldukça geniş olduğunu, Cumhuriyet’in yıkıcı bir ikonoklazma güdüsü ile harekete geçtiğini* belirtir. Bkz. (Mardin, 2017: 132, 137).

alan siyasal hareket ve partilerin daha tedirgin ve temkinli hareket etmelerine neden olmuştur. Ve tabii Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, Kâzım Karabekir olayı, İzmir Suikastı olayı ve akabinde gerçekleşenler, İstiklal Mahkemeleri ile yaklaşık 30 yıl sonra onun bir nevi muadili olan Yassıada Mahkemesi¹⁷ ve Adnan Menderes'in idamı¹⁸ doğrudan İslamcı bir siyaseti olanaksız hale getirmiştir. Ancak İslami hassasiyetli bir damar sağ partilerde devam edegelmiştir. Ayrıca mevcut politik kutuplaşmada yalnızca İslami temelli bir ayırım bulunmamakta, kültürel ve tarihsel unsurlar da bu bölünmenin taşıyıcı kolonlarını oluşturmaktadır.¹⁹

Bu izlek üzerinden gidilecek olunursa, Cumhuriyet'in kurucu kadrolarının keskin bir *biz-onlar* ayırımı üzerinden (Alevi ve Kürt boyutunu da bu ayırımın bir yerinde konumlandırarak) sosyal ve siyasal alanı tasarlama girişimi güncel kutuplaşmanın tarihsel adımlarının atıldığı momentleri işaretler. Hemen hemen sosyal ve siyasal alanın her boyutunda izlerini görmenin mümkün olacağı bu ayırım hem söylem düzeyinde hem de pratik düzeyde kendisini göstermiştir. Kurucu politik kadronun sert ve ötekileştirici ifadeleri (hain, köhne, karanlık, cahil, geri kalmış, sinsî, âtil, hantal vb.) kendisini pratik olarak sosyal ve siyasal alana da taşımış²⁰; partiler kapatılmış, rakip siyasal liderler çok sert bir biçimde cezalandırılmış ve siyasal alan daraltılmıştır. Bu tutum roman, şiir, tiyatro gibi sanatın çeşitli dallarına da yansımış²¹ ve gelenek-modernite, Doğu-Batı, Osmanlı-Cumhuriyet,²²

¹⁷ 28 Şubat Süreci ve onun bir nevi devamı niteliğinde olan 1999 Seçimleri sonrasında meclisteki yemin töreninde yaşanan ve Türk siyasal yaşamında "burası devlete meydan okunacak yer değildir... Bu kadına haddini bildirin" sözleriyle yer eden gelişmeleri de bu sürecin ve tarihsel izleğin bir devamı olarak okumak gerekmektedir.

¹⁸ Sağ ve muhafazakâr literatürde haksız bir şekilde öldürülmesinden ötürü bir demokrasi şehidi olarak anılan Adnan Menderes'in kişiliğinin mitolojileştirilmesine yönelik açık bir eğilim göze çarpmaktadır. Bu eğilim, kendisinin ve arkadaşlarının yaşananlarla ilgili olarak olayın diğer taraflarına göre az da olsa sorumluluğunu otomatik olarak ortadan kaldıran bir kurban ve şehit figürüne dönüşmesine yol açmıştır. Onun başına gelenler ve tarihsel süreçte bu durumun aldığı siyasal biçim, o dönemin sağlıklı bir şekilde analiz edilmesini, yaşananlarda tüm tarafların sorumluluğunu açık bir şekilde ortaya koymayı engellemektedir. Öte yandan farklı dönemlerdeki başka politik aktörler için de benzer bir durum söz konusudur. Onların mitolojikleştirilmesi, insanüstü bir kahramana terfi ettirilmesi, yaşananlarla ilgili sorumluluklarının tartışılmasını da olanaksız hale getirmektedir.

¹⁹ Bu bakımdan Cumhuriyet'in diğer bileşenleri olan MHP ve kısmen BBP İslamcı partiler olmamalarına rağmen söz konusu kutuplaşmada belirli bir çizgiyi takip etmektedirler. Dolayısıyla bazı çalışmalarda, örneğin (Laebens ve Öztürk, 2020) gibi, partizanlık ölçüğü ile kutuplaşma varyantları arasındaki ilişki sorgulanır bir nitelik kazanmaktadır.

²⁰ Cumhuriyet'in siyasal söylemi ve pratiği, karşılaştığı kültürel çeşitliliğinin meşruiyetini reddeden ve çeşitliliği evrensel, yaptırımcı ve ortak yasa çerçevesinde ele alan-eriten/eritmek isteyen bir anlayışla ortaya çıkar (İnsel, 2007: 44).

²¹ Söz konusu anlatının romanlardaki yansımalarına ilişkin bir değerlendirme için bkz. (Özel, 2018).

²² Örneğin bu ikilik, yaklaşık yüzyıllık bir süreçte kendisini çeşitli şekillerde görünür kılmıştır. Mimari yapıların dönüştürülmesinden, tarihi yapıların kullanımlarının değiştirilmesine, yer adlarının

halk-seçkinler ikiliği sürekli vurgulanmış ve ilk kısımda yer alanlar sürekli olumsuz bir nitelermeye maruz kalırken, ikinciler son derece olumlu yargılarla dile getirilmişlerdir²³. Dahası bu retorik ve pratik, bir ilkeler ve değerler manzumesi olarak sonraki zamanlar ve kuşaklar açısından da bir gereklilik olarak vazedilmiştir. Bu açıdan kutuplaşmanın birçok tanımlayıcı ögesinin bu dönemde kendisini gösterdiğini, çerçevesinin çizildiğini ve seferber edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu ögeler; insandışılaştırma, biz-onlar ayrımı, iyi biz’e karşı, kötü öteki’ler, sosyal mesafe, dışlayıcı grup kimliklerinin oluşturulması vd. olarak sıralanabilir. Böylece dışlayıcı bir politik iklim oluşturulmuş ve kavgacı-kıyıcı bir politik kültür zamanla kendisini var etmiştir.

Karşılıklı iyilerin ve kötülerin belirlendiği ve tanımlandığı bu politik fay hattı boyunca, dönemler de kendi aralarında iyi-kötü şeklinde ayrıma tabi tutulmuştur. Geleneksel ve muhafazakâr çevreler, özellikle Cumhuriyet öncesini yani Osmanlıyı ve İslam çerçevesinde örgütlenmiş toplumsal düzeni ‘Asr-ı Saadet’e²⁴ gönderme yaparak yüceltirken, Kemalizm için Asr-ı Saadet dönemi, Mustafa Kemal ve ardından iktidar olan İsmet İnönü dönemleri olarak kavramsallaştırılmıştır. Ulusalçı söylem siyasal alanı laik/anti-laik, cumhuriyetçi/Cumhuriyet düşmanı, çağdaş/gerici, ulusalçı/bölücü olmak üzere antagonistik olarak iki kampa bölmüş ve karşıtı üzerinden kendine meşru bir siyasal alan oluşturmaya çalışmıştır²⁵. Geleneksel ve muhafazakâr kesimde de bu denklem ters yüz edilerek kurulmuş, laik kesimin din düşmanı, baskıcı, halk karşıtı olarak tanımlandığı bir söylem hâkim hale gelmiştir. Son tahlilde karşılıklı olarak idealize edilen dönemlerin ve değerlerin sert bir şekilde çatışmacı bir şekilde karşı karşıya gelişlerinin yol

değiştirilmesinden eski sembollerin kullanımının tartışma yaratmasına kadar farklı örnekler zikredilebilir. Bunlardan dikkate değer olanlarından birisi de henüz daha yeni olan ve Osmanlı tuğrasının kendi ilçelerinde kullanılmasını istemeyen CHP Antalya-Gazipaşa ilçe belediye başkanının aldığı tutumdur. “Biz Osmanlı kasabası değiliz, tuğra bizi temsil etmiyor” tartışmaları için bkz. 05.03.2021-Hürriyet.

²³ Benzer şekilde bu ikiliği Cumhuriyet’in kuruluş yıllarında belirginleşen ve sonraki yıllara da belli ölçülerde aktararak devam eden Ankara-İstanbul tartışmalarında da görmek mümkündür. Önceleri hangi şehrin başkent olacağı meselesi etrafında biçimlenen ikilik, sonraları Ankara’nın *yeni Türkiye’yi*, İstanbul’un ise *eski Türkiye’yi* sembolize ettiği şeklindeki bir tartışma ve algılama ile devam etmiştir. Bundandır ki, İstanbul uzun süre yeni rejimin ilgi ve iltifatına mazhar olamamış, bu nispette de bakımsızlığa terk edilmiştir. Bu konudaki ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. (Kartal, 2013).

²⁴ İslam peygamberinin yaşadığı ve idealize edilen tarihsel aralık. Bu ifade zamanla Türk politik söyleminde idealize edilen her dönem için kullanılan bir terime dönüşmüştür.

²⁵ Bu *dikotomik inşanın* modernleşme çabaları ile de doğrudan doğruya bir ilişkisi vardır. Söz konusu ikilikler hem pratik sosyo-politik gelişmelerin hem de iradi bir çabanın sonucu olarak da ortaya çıkmıştır denilebilir. Bu ilişki için şu çalışmaya bakılabilir (Ergin, 2017).

açtığı birbirini tanımama-meşru görmeme hali politik iklimin istikrarlı bir özelliği haline gelmektedir (Yılmaz, 2013: 32; Erdoğan, 2000: 42, 97; İnel, 2007: 72, 80)²⁶.

Kutuplaşmanın temel niteliklerinden olan ötekini, yaşam tarzlarına veya bir bütün olarak ulusa varoluşsal bir tehdit olarak görme (García-Guadilla ve Ma, 2019: 64), *çift yönlü* olarak işlemeye başlamış, yani taraflar süreklilik arz edecek şekilde birbirlerini bu şekilde tanımlamaya devam etmiş ve çok partili siyasal yaşama geçilmesine rağmen “öteki”yi olumsuz bir şekilde algılama, gelişen yeni olaylar ve dinamiklerle derinleşerek sürmüştür. Bu bağlamda *öteki*, dönemsel olarak iktidar için rekabet edecek normal bir siyasi rakip olmaktan çıkarak, yenilecek bir düşmana ya da suçluya dönüşmüştür. Çok partili siyasal yaşamın ilk on yılı boyunca gözlemlenen sert ve kriminalize edici siyasal mücadele, nihayetinde bir tarafın salt bir suçluya dönüştürüldüğü ve imha edildiği bir noktaya varmıştır. 27 Mayıs Askeri Darbesi ile siyasal ve meşru aktörlerin kriminalize edilerek fiili olarak ve siyaseten imha edilmesi, bunun yazılı ve görsel basında meşrulaştırılması, edebi ve sanatsal olarak haklılaştırılmaya çalışılması, Sartori’nin (2005: 47) ifade ettiği ideolojik ve sosyal mesafeyi arttırdığı gibi bilişsel sistemlerin oluşum süreçlerine etki etmiş, duygusal bölünmeyi de kalıcı hale getirecek şekilde beslemiştir. Sonraki kırk yıl boyunca aynı gerekçeler ve motivasyonlarla bir doğrudan darbe, birden fazla doğrudan darbe girişimi, bir askeri muhtıra ve bir de post-modern darbe²⁷ gerçekleşmiş, siyasal alanın sınırları geriye doğru sürekli yeniden çizilmiş, siyasal meşruluk kriterleri antidemokratik bir şekilde tahkim edilmiş, rakip politik iddialar ve politik aktörler cezalandırılmıştır. Bunlara ancak resmî ideolojinin ve tezlerin hegemonik konumunu sorgulamadıkları ve çizilen sınırlar içerisinde kaldıkları sürece müsaade edilmiş ve müsamaha gösterilmiştir.

Açığa çıkan bu tarihsel kutuplaşma dinamiklerinde, ulus ve devletin kimliği ve amacı hakkında birbiriyle uzlaşmayan ve rekabet halindeki kavrayışlar ve temel mitler, kurtuluş savaşlarının mirası ve onun mirasına sahip çıkan aktörler ve liderler, “kurtuluş” ve “kuruluş” anlatısı üzerindeki tekel iddiası ve bunun tahkim edilip sürdürülmesi ile bunun sorgulanması temel tartışmalı alanlar haline

²⁶ Burada altı çizilmesi gereken hususlardan birisi de politik kutuplaşmanın ortaya çıkışındaki bu çift yönlülükte, kutuplaşmanın taraflarının siyaseti ve siyasal mekanizmaları kendi zihinsel tasavvurlarındaki bir *iyi-ideal yaşam projesini* hayata geçirmenin bir aracı olarak görmelerindeki handikaplıdır (Erdoğan, 2000: 12). Gelinen noktada bu iyi-ideal yaşam projelerinin müzakereye dayalı demokratik rekabet ve diyalogundan ziyade, kendi doğrusunu dayatmacı bir anlayışla ileri sürmenin yol açtığı toplumsal ve politik bir kutuplaşma derinleşerek varlığını sürdürdüğü bir iklim görünür olmaktadır.

²⁷ Bu post-modern darbenin yaygın ve yoğun bir sosyal karşılığı da vardı ki bu karşılık, iki yönlü ideolojik ve sosyal mesafenin bir yansıması olarak okunabilir. Söz konusu dönemdeki “tencere tava aktivizmi” ile “aydınlık için bir dakika karanlık” eylemleri bu bağlamda değerlendirilebilir.

gelmiştir. Bu bağlamlarda “siyasal alanın meşruluk kaynağının ne olacağı”, “siyasal özgürlüklerin sınırının nasıl belirleneceği” gibi hususlar iki taraf arasında yani baskın-hegemonik tezlerle bu tezlere ve hegemonyaya/tekele meydan okuyanlar arasında sürekli bir kriz halini²⁸ var etmiş ve bugüne taşımıştır. Dahası tarihsel olana ilişkin bu çözülmemiş ulusal tartışmalar etrafında oluşan bölünmelerin, tam da devlet kimliğini ve aidiyetini içerdikleri için siyaset açısından daha ciddi bir zorluk meydana getirdiği görülür. Siyaset açısından ortaya çıkan bu zorluk, toplum içindeki grup aidiyetleri ve yurttaşlığa ilişkin önceden var olan ikili anlatılarla da birleşince, gruplar arası anlaşmazlıkların pazarlık yoluyla çözülmesini zorlaştırarak kutuplaşmayı daha yıkıcı şekle sokar (LeBas, 2018: 3; McCoy ve Somer, 2019: 39-40). Erdoğan’ın (2020: 13), her toplumun hafızasında bazı tarihi olaylar ve kopuşlar olduğunu; bu tarihsel kırılmaların sadece toplumu şekillendirmekle kalmadığını, aynı zamanda siyasi işleyişin fay hatlarını da oluşturduğunu belirtmesi, Türkiye örneğinde daha açık ve anlaşılır hale gelir.

Bu bağlamda Türkiye’de politik kutuplaşmaya ilişkin yapılan alan araştırmaları da söz konusu durumu teyit eder nitelikte bulgular ortaya koymaktadır. Karma (nitel ve nicel) alan araştırmasına dayanan bir çalışmada Türkiye’de mevcut kutuplaşmanın bazı temel başlıkları ya da hangi noktalarda ne tür bir kutuplaşma ortaya çıktığı açık bir şekilde tartışılmaktadır. Çalışmanın bulguladığı hususlardan bazıları da bunların tarihsel ve kültürel bir derinliğe sahip olduğunu, bunların hali hazırdaki politik aktörlerin tutum ve davranışlarından bağımsız olarak gelişen ayırım noktaları olduğunu göstermektedir. Örneğin insanlar arasında, pek çoğu tarihsel ve kültürel bir sürekliliğe sahip olan içki/alkol tüketimi; yeni yıl kutlamaları; dini ve resmi bayramlar;²⁹ selamlaşma ritüeli; din dersi, başörtüsü ve cami inşası meselesi; Osmanlı-Cumhuriyet ikiliği, karşıtlık ve süreklilik gerilimi gibi meselelerde bir kutuplaşma ön plana çıkmaktadır (Ünal, 2013). Çalışmanın sorularından bazıları şu yüzdelerle cevaplanmışlardır: “Dindar biriyle evlenebilirim veya çocuğumun evlenmesini kabul ederim” Evet: %22.2, Hayır: %77.8; “Dindar olmayan biriyle evlenebilirim veya çocuğumun evlenmesini kabul ederim” Evet: %8.3, Hayır: %91.7. Bu bulgular da dindar/laik ana ekseninin varlığını ortaya koyuyor. “Tehdit Altında Olduğu veya Mutlaka Korunması Gerektiği Düşünülen En Önemli Değer” sorusuna verilen cevapların yüzdeler

²⁸ Bu açıdan bakıldığında Türk siyasal yaşamında bir “sürekli kriz hali”nden bahsedilebilir. II. Meşrutiyet’in ilanı, 31 Mart Hadisesi, Sopalı Seçimler, Birinci Dünya Savaşı, Millî Mücadele, Tek Parti Dönemi, İstiklal Mahkemeleri, parti kapatmalar, 1950-1960 arasındaki gergin politik iklim, 1960 Darbesi, 1971 Askeri Muhtırası, 1980 öncesi öğrenci olayları, 1980 Askeri Darbesi, 1989 Cumhurbaşkanlığı Seçimi, 1990’lı karanlık yıllar, 28 Şubat Süreci, 1999 seçimleri ve meclisteki tartışmalar vs. Dolayısıyla bu sürekli kriz hali ve bunun nedenleri arasında yer alan kimi dinamikler aynı zamanda kutuplaşmanın da dinamiklerini oluşturmaktadır.

²⁹ Benzer öğeler üzerine Amerika’da yapılan bir çalışmada da müzik, filmler, hobiler, spor, araçlar, yiyecek ve içecek, teknoloji, üniversiteler ve dinler gibi konularda insanların kutuplaşabildiklerini göstermiştir (Shi vd., 2017).

oranları: Laiklik %13.7, Cumhuriyet %10.1, Atatürkçülük %10.9, Kemalizm %2.3, Din/Müslümanlık %21.1, Türklük %11.3, Kürtlük %3.0, Alevilik %1.7, Adalet %9.6, Demokrasi %12.8, Diğer %3.6 şeklindedir. “Bir Arada Yaşamada Gerekli Görülen En Önemli Ortak Değer” sorusuna verilen cevapların yüzdelik oranı ise, Din/Müslümanlık %27.4, Osmanlı Mirası %11.7, Cumhuriyet %33.1, Diyalog %4.4, Modernlik %4.4, Türklük %8.9, Farklı kültürlerimiz %4.5, Demokrasi %4.2, Diğer %1.5 şeklindedir. Bu cevaplar ve oranlar birlikte değerlendirildiğinde ‘cumhuriyetçi-laik’ ve ‘muhafazakâr-dindar’ ayrımı veya ‘seküler yaşam biçimi’ ve ‘dini yaşam biçimi’ ayrımı etrafında hizalanan bir ikilik ve kutuplaşma kendisini göstermektedir (Ünal, 2013). Yukarıda da belirtildiği üzere hali hazırdaki ampirik verilerle de kendisini ortaya koyan bu hizalanma uzun süreli bir tarihsel geçmişe ve siyasal belirleyiciliğe sahip olup günümüzde de önemini korumaktadır.

Tekrar genel resme geri dönülürse bu iki temel kutuplaşma ya da ayrışma ekseninin ana çerçevesi olan ‘cumhuriyetçi-laik’ ve ‘muhafazakâr-dindar’ ayrımı veya ‘seküler hayat tarzı’ ve ‘dini hayat tarzı’ ekseninde açığa çıkan toplumsal ayrışma, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e uzanan modernleşme sürecinin etkisi altında açığa çıkmış ve şekillenmiştir. Dolayısıyla tarihsel kopukluk ve süreklilik kazanmış tüm değerleri içinde barındıran üç önemli unsur olan din, siyaset ve laiklik farklı toplumsal dönemlerde farklı düzeylerde olmak üzere toplumsal ve siyasi gündemdeki yerini hep korumuştur (Gencer, 2008: 355).³⁰ 1960’lı, 70’li, 80’li ve 90’lı yıllar boyunca da söz konusu gerilimler ve ikilikler, bunlara ilave olan başka travmalarla büyüyerek devam etmiştir (Sayarı, 2002: 30-31). Özellikle 90’lı yıllarda etnik kimlik, milliyetçilik, laiklik ve İslamcılık kavramlarının belirlediği bir siyasal ve sosyal hayat ortaya çıkmıştır (Çarkoğlu ve Hinich, 2006: 370). Bu dönem aynı zamanda resmî ideoloji kavramının, yerleşik devlet ve siyaset algısının sorgulanmasına da yol açmıştır (Özbudun, 2000: 127). 1990’lı yıllar gerek önceki dönemlerin tarihsel ve kültürel mirasını yansıtırcasına gerekse de bunların birikerek bir sonraki döneme aktarılması anlamında kimlik temelli bir kutuplaşma ve tartışma dönemi olarak geçen yıllar olmuştur. 1980’lerden itibaren kültürel olarak görünür olan muhafazakâr-dindar kesim, 1990’ların başından itibaren siyasal olarak da kamusal alana girmiş ve siyasal bir aktör haline gelmiştir (Ünal, 2013: 69).

Aynı izlek üzerinden devam edildiğinde 2000’li yıllarda 1990’ların aksine bu kez giderek marjinalleşen kimlik, ideolojik olarak da azınlık olmaya başlayan cumhuriyetçi-laik çevrelerin taşıyıcısı olduğu kimlik olarak gösterilebilir. Eski rejimin en azından kendi değer sistemlerine sahip çıktığını düşünenler, yaşanan

³⁰ Türkiye’de siyasal tercihlerin oluşumunda ve özellikle sistem taraftarı veya karşıtı olarak kitlesel siyasal konumlanmaların gelişiminde Türk/Kürt etnik aidiyetlerinin ve Sünni/Alevi dini aidiyetlerinin önemi de hemen her araştırmada ifade edilmiştir (Başlevent vd., 2009).

sosyal ve siyasal dönüşümlerle birlikte son on yılı aşkın bir süredir kendilerini iktidarın kazanımlarından faydalanamayan dezavantajlı gruplar olarak görmeye ve yine kendilerini daha çok “iktidar karşıtlığı” üzerinden konumlandırmaya başlamışlardır. Dolayısıyla, bu konumlandırma, 1990’ların aksi yönünde bir kimlik-temelli kutuplaşmayı tersinden sürdürmüştür. Bu anlamda, aslında gerek 1990’lar gerekse 2000’li yıllar arasında konumsal değişiklikler haricinde kimlik temelli tartışmaların sürdüğü ve gündelik yaşamda da daha fazla görünür olan sosyo-politik kutuplaşmanın derinleştiği³¹ dönemler olarak değerlendirilebilir (Ünal, 2013: 435). Bu durumu destekleyen başka ampirik çalışmalar da vardır. 2011 yılında toplanan verilerle gerçekleştirilen hiyerarşik regresyon analizleri sonucunda dindarlık, ekonomik oy verme davranışı ve modern-geleneksel kişi ayrımının karşılıklı kutuplaşmayı belirleyen ana unsurlar olduğu, ayrıca milli mücadele ve benzer kaotik dönemlerde oluşabilecek *kolektif travmaların* günümüze kadar taşınarak seçmen tercihlerini etkileyebildiği (Yılmaz vd., 2012: 9) ortaya konulmuştur.

Söz konusu ayrımların ve politik hizalanmaların etkisini 2002 sonrasındaki yinelenen oy oranlarında da görmek mümkündür. Türkiye’de 2002 yılında AKP’nin iktidara geldiği seçimlerden bu yana, bu partinin ve ana muhalefeti temsil eden CHP’nin toplam oyları sürekli artmıştır. Bu iki partinin 2002 seçimlerindeki yüzde 53,67’lik toplam oy oranları 2007 seçimlerinde yüzde 67,46’ya, 12 Haziran 2011 seçimleri sonucunda ise yüzde 75,8’e çıkmıştır. Görünüme göre seçmenler oylarını daha az sayıda partide toplayarak bir tür karşılıklı kutuplaşma süreci içine girmişlerdir. Bu sürecin gelişimiyle ilgili çeşitli yapısal ve siyasi nitelikli açıklamalar ortaya koymak mümkünse de, “seçmenler neden özellikle bu iki partiye yönelmektedirler” ve daha da önemlisi “iki parti arasındaki karşılıklı olarak gittikçe keskinleşen tercihlerini belirleyen unsurlar nelerdir” soruları, politik kutuplaşma tartışmalarında önemli ve anlamlı sorular haline gelmektedir. Bu iki siyasi parti arasında süregelen siyasi rekabetin Türkiye’nin yaklaşık yüz yıllık tarihine damgasını vuran sistem karşıtlığı ve sistem taraftarlığı arasındaki mücadelenin yansıması olarak görülebileceğini söylemek (Yılmaz vd., 2012: 11) yanlış olmayacaktır. Bu çalışmaların da az çok ortaya koyduğu gibi gerek parti kutuplaşması gerekse daha genel bağlamda politik kutuplaşma, Türkiye’de yeni bir olgu olarak ortaya çıkmamıştır. Örneğin Türkiye’deki kutuplaşmayı parti kutuplaşması bağlamında ele alan ve ampirik bulgulara dayanan bir başka çalışma, kutuplaşma olgusunu Osmanlı’nın son dönemlerden itibaren ele almakta ve aşağı

³¹ Söz konusu dönemlerde AKP ve CHP genel başkanlarının birbirleri ve partileri hakkında yaptıkları açıklamaları söylem analizi yöntemi ile ele alan bir çalışmanın da gösterdiği gibi bu karşılıklı atışmalarda öne çıkan konuların çok büyük bir kısmı tarihsel olgular ve olaylardır. Çoğu Tek Parti dönemi ve sonrası gerçekleşen bir dizi travmatik olayla ilgili karşılıklı oluşan bu söylemler (Dersim Olayı, İstiklal Mahkemeleri, Tek Parti dönemi otoriter uygulamaları, dernekler, vakıflar ve bir kısım camilerin kapatılması gibi), bu söylemler bağlamında kendisini gösteren kutuplaşmanın tarihsel kökenlerine işaret etmektedir. Bu çalışma için bkz. (Dağtaş ve Bilgiler, 2014).

yukarı dönemselsel olarak her on yılda bir karşımıza çıkan bir olgu olarak değerlendirilmektedir (Kiriş, 2010). Yine 2003 tarihli başka bir çalışmada da aynı tarihteki politik kutuplaşma ele alınmış ve tarihsel süreç içerisinde Türk siyasal parti sisteminde ve ilişkilerinde ortaya çıkan politik kutuplaşma biçimleri ve düzeyleri analiz edilmiştir (Altıntaş, 2003). Benzer şekilde ampirik başka bir çalışmada da yine politik kutuplaşmanın eksenleri, dindar-laik, modern/seküler-geleneksel/muhafazakâr, Alevi-Sünni, Türk-Kürt eksenleri ve bunların kırılmaları/alt kategorileri yine tarihsel süreç içerisindeki dinamiklerle beraber bir bütün olarak ele alınmıştır (Bilgiç vd., 2014).

Genel olarak değerlendirildiğinde geçmişin yükü geleceğe taşınarak bireylerin tercihini belirleyici rol oynayabilmektedir. Yaşanan kötü ve olumsuz tecrübeler o toplumun ortak hafızasında tekrar tekrar canlandırılmakta, suçlu görülenler her defasında yeniden tespit ve telin edilmekte, olaylar hatırlanmakta, kimi zaman bazı olay ve olgular toplumun kolektif hafızasında yeniden kurgulanmakta, bu bilgiler ve onlara eşlik eden tutum ve duygular nesilden nesile efsaneler, anekdotlar, anılar ve hikâyeler şeklinde aktarılmaktadır. Birkaç nesil sonra travma ve olumsuz tecrübeler ile bağlantılı tutumlar ve duygular travma hafızasından³² –ve hatta gerçeklerden- tamamen bağımsız olarak o toplumun bireylerinin temel değer yargılarını şekillendiren başlıca gizil unsurlar olarak varlıklarını sürdürebilmektedirler. Bu anlamda, Yılmaz vd.’nin değerlendirmesiyle geçmişin olayları gelecek kuşakların siyasal tercihlerinin şekillenmesinde derinden işleyen belirleyici etkilerde bulunabilmektedir. Her iki kesimin bu süreçlerle (Milli Mücadele Dönemi, Tek Parti Dönemi ve çok partili siyasal yaşama geçiş sonrasındaki -örneğin darbeler- olumsuz deneyimler) ilgili olarak gelecek kuşaklara -doğal olarak- farklı tecrübeler ve hafızalar emanet ettikleri gerçeği (2012: 16) göz önünde bulundurulduğunda politik kutuplaşmanın bir travmalar, olumsuz deneyimler ve süreklilikler bütününden beslendiğini söylemek mümkün hale gelmektedir.

³² Toplumun kolektif hafızası bağlamındaki anahtar kavramlardan biri, belirli bir tarihsel dönemde toplumu bölen trajik olayların çeşitli sosyal grupların çatışan anıları şeklinde ortaya çıktığı ve modern siyasal ilişkileri etkilemeye devam ederek artan bir çatışmanın faktörü haline geldiği hafıza travmasıdır. Böylesi bir hafıza travması, özellikle otoriter ve totaliter rejimlerden, askeri darbelerden ve diktatörlük dönemlerinden, şiddet ve baskı eşliğinde, insan hakları kavramıyla ilgili tüm ilkelerin devletin acımasızca ihlal ettiği dönemlerden sağ çıkmış ülkelerin karakteristiğidir. Bu tür rejimlerin sona ermesi, her zaman toplumun önemli bir bölümünün adaleti yerine getirme, mağdurların isimlerini kamuoyuna duyurma, kayıpların kaderini bulma, büyük çaplı soruşturmalar yürütme ve failleri mahkûm etme ve trajedinin anısını sürdürme arzusuyla ilişkilendirilir. Zamanla çözülemeyen bir çatışma, “hafıza travmasına” dönüşerek yeni neslin bir bölümünde yeni yaşam koşullarında tatminsizlik, kızgınlık ve adaletsizlik duygularına neden olmaya başlar. Diğer aşırı uç, eski rejimin ana kahramanlarının kararlı ve sert bir savunusu olarak ortaya çıkar (Diakova, 2019: 2).

Sonuç Yerine: İdeolojik ve Sosyal Bölünmeler-Yarıklar

Türkiye’nin son yirmi yıldaki kutuplaşmasını anlamak için şüphesiz tarihsel arka plana göz atmak gerekmektedir. Tarihsel arka plan göz önüne alındığında, mevcut kutuplaşmayı doğrudan popülist liderlerle açıklayan tezlerin yetersizliğinin altını bir kez daha çizmek gerekir. Birincisi Türkiye’deki kutuplaşmanın yeni bir olgu olmadığını nazarı dikkate almak gerekir. Türkiye’de kutuplaşma yeni bir olgu değil, aksine bunun yeni bir olguymuş gibi sunulmasının yeni olduğu söylenebilir. Türkiye’de hem kutuplaşmanın tarihsel ve kültürel birtakım dinamikleri söz konusudur hem de tarihsel akış boyunca belirgin bir kutuplaşma kendisini göstermektedir. Bu kutuplaşmanın yoğunluğu, derinliği ve günlük yaşama etkisi değişmekle birlikte varlığı sabittir. Geriye doğru gidildiğinde on yıllık periyotlar halinde değişik düzeylerde krizler ve kutuplaşma olgusu ile karşılaşıldığını, bu karşılaşmaların bazılarının sonuçlarının da çok ağır olduğunu (idamlar, siyasal yasaklar, ekonomik krizler, büyük çaplı can kayıpları vb.) söylemek gerekir. İkinci olarak da yönetim krizlerinin ve bunların yol açtığı iktisadi krizlerin “neden daha pragmatik ve sistemin sınırları içerisinde kalacak yani anti-sistemik olmayan aktörleri değil de popülist³³ ve anti-sistemik politik aktörleri iktidara taşıdığını” (Handlin, 2018: 5) açıklamak gerekliliğidir. Hiç şüphesiz bu sorunun cevabını “içsel bölünmüşlüğün uzun şeceresi”nde (Stavrakakis, 2018: 4) aramak gerekir.

Bu içsel bölünmüşlüğün uzun şeceresi boyunca oluşan çatlaklarda belirginleşen biz-onlar ayrımı ve buna bağlı olarak tezahür eden tehdit algılaması, simetrik olarak işlemekte (Laebens ve Öztürk, 2020: 24) ve karşılıklı olarak kutuplaşmayı sürekli kılmaktadır. Önemli bir olgu olarak karşımıza çıkan bu simetrik algı gerek toplumsal birliktelik ve bir arada yaşama kültürü ve gerekse de istikrarlı demokratik bir politik yaşam açısından büyük bir risk barındırmaktadır. Dolayısıyla söz konusu bu biz-onlar ayrımı ile tehdit algısının temelinde yatan hususların ele alınması, “sıradan yurttaşların ya da partizanların öteki’ni neden kendi özgürlükleri için bir tehdit olarak görüyor olduklarının” ve “ötekini tanımlayan ve bu bağlamda bir tehdit algısı inşa eden şeyin ne olduğunun” analiz edilmesi, “tüm bunların temelinde neyin yatıyor olduğu”nun açıklanması ancak tarihsel kökenlerin irdelenmesi ve bunların çözümüne ilişkin perspektiflerin ortaya konulması ile anlaşılabilir gerçekliklerdir. İşte tam da bu nedenle tarihsel arka planı anlamadan mevcut politik kutuplaşmayı anlayabilmek mümkün değildir.

³³ Son tahlilde popülizm tanımlamasının sorunlu bir tanımlama olduğunu belirtmek gerekir. Modernite içinde, halka yönelik bir oligarşik küçümseme sıklıkla yeniden su yüzüne çıktı. Öyle görünüyor ki, temsili bir siyasi bağlam içinde (egemen olarak tanımlanan ve demokratik meşruiyetin kaynağı olarak “halk”), bu şekilde doğrudan “halka” saldırmak daha da zor hale geliyor. Bu nedenle, bir dizi ikame ve/veya söz dizimi kullanılır: plebler, kitle, moloz, güruh ve son zamanlarda “demokratik patoloji”nin tüm olumsuz çağrışımlarına uyacak bir “şemsiye” kavramı olarak işleyen “popülizm” (Stavrakakis, 2018: 9).

Bu açıdan zararlı kutuplaşmanın yükselişini açıklayabilecek şeyin, belirli bir sosyal veya politik bölünmeden çok, politik aktörlerin davranışı olduğu sonucuna varmanın (Somer ve McCoy, 2019: 14, 15) önemli ama yeterli olmadığını belirtmek gerekir. Her ne kadar kutuplaşmanın demokrasi için yapıcı veya yıkıcı bir amaca hizmet edip etmediği, hem hükümetlerin hem de muhalefetin, yeni siyasi aktörlerin ve geleneksel olarak baskın grupların davranışlarına bağlı olsa da (McCoy ve Somer, 2019: 31), ayrımcı ve ötekileştirici davranışların ikiliklerin üretilmesine, grup kimliklerinin inşa edilmesine, tartışmalı alanlar, konular, yapılar ve figürlerin ortaya çıkmasına kaynaklık etmiş tarihsel arka plandan beslenmediği açıktır. Dolayısıyla bu arka planın yeniden sağlıklı ve eleştirel bir değerlendirilmesinin yapılmadığı durumlarda, politik kutuplaşmada da anlamlı ve kalıcı bir rahatlama kaydedilemeyeceği ortadadır. Öyle ki, görünüşte basit bir ruhani edim olarak görülebilecek olan bir şey dahi geniş çaplı bir sosyo-politik tartışmanın konusu haline gelebilmektedir. Aaysofya Camii'nin açılışında imamın okuduğu tek bir ayetten hareketle bir tarih, sistem ve siyaset tartışmasının³⁴ yükselmesi hem kutuplaşmaya işaret eden bir durum hem de kutuplaşmanın salt politik aktörlerin tutumlarıyla açıklanamayacak daha derin tarihsel ve kültürel kökenleri olduğunu örnekleyen bir olgudur.

Öte yandan demokrasi için oldukça tehlikeli şekilde oluşan tehdit algılamaları, herhangi bir politik aktörün ve destekçilerinin iktidarda kalmak için veya da tam tersi muhaliflerin mevcut bir iktidarı iktidardan uzaklaştırması için demokratik olmayan davranışlarına da kapı aralayabilmektedir (Svolik, 2020: 27). Dahası kutuplaşmış bir sosyo-politik ortamda, kendilerini birer grupla ilişkilendiren insanlar, sosyal ve politik iletişimin, güven ve işbirliğinin azalan bağlantıları nedeniyle diğerleriyle ilişki kurma ve onların işbirliğini arama konusunda daha az istekli (Somer ve McCoy, 2018: 3) hale gelirler. Buna bağlı olarak da tarafsız veya ortada bir pozisyon belirlemek giderek zorlaşır ve bir tarafa veya diğerine ait olmayan sivil örgütler ya da karşı tarafla diyalog veya uzlaşma girişiminde bulunanlar daha sonra hain olarak etiketlenebilir (García-Guadilla ve Ma, 2019: 64). Türkiye bağlamında sayılan bu durumların mevcut durumda geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacağı gibi, endişe duyulması gereken temel hususlardan birisi de Baldassarri ve Gelman'ın (2008: 39) değerlendirmeleri ile söz konusu kutuplaşmanın ve kimlikler etrafındaki radikalleşmenin sosyal uyumu ve siyasal istikrarı baltalamaya başlamasıdır.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde politik kutuplaşmanın bir sosyal ve politik çöküşe yol açmaması için farklı öneriler dile getirilebilir. Bunların bir

³⁴ İlgili haber için bkz. (<https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/erdoganin-gozlerinin-icine-bakabaka-aturke-lanet-okudu-1840222>, (24.03.2022); <https://www.haberankara.com/gundem/bakara-114-ayetin-anlami-nedir-ayasofya-da-okundu-sosyal-sosyal-medyada-h163944.html> (24.03.2022).

kısmi kurumsal ve prosedürel nitelikli önerilerdir. Fakat bunlardan daha da önemlisi bir *belirleme* ve *tanımlama* sorununa işaret eden sembolik ve niteliksel olanlarıdır. “Ortak değerler, figürler, tarihi şahsiyetler, kurumlar, kurucu ilkeler, dönemler vb. neler olacak ve bunlar nasıl tanımlanacak” sorusu öncelikli olarak ele alınması gereken konulardandır. Buradaki en önemli sorun da belirlenecek olan bu unsurların mistifikasyondan nasıl arındırılacağıdır? Stavrakakis (2018: 6), kutuplaşmış demokrasilerin, düzeni yeniden sağlamak ve kalıcı bir istikrarı temin etmek için sembollerini ve değerlerini yenilemeye ya da en azından onları yeniden tanımlamaya ihtiyaç duyduğunu savunmaktadır. Ona göre, siyasal topluluğun birliğini ve devamlılığını koruyan şey demokratik sosyal bağın *paylaşılan sembolik çekirdeğine* duyulan saygıdır ve meşruluğun da bu saygı nispetinde belirlenmesidir. Dolayısıyla öncelikli olarak gerek politik figürler ve kahramanlar gerek yapılar ve kurumlar gerekse de biçimsel-günlük kullanıma ilişkin nesnel bağlamında ortaya çıkan ikilikler ve rekabet halindeki sembolik unsurlar arasında yeni bir değerlendirmeye ve tanımlamaya gitmek zaruridir.

Kaynakça

- Ağrıdır, B. (2010). *Siyasette ve Toplumda Kutuplaşma*. İstanbul: KONDA.
- Altıntaş, H. (2003). “Türk Siyasal Sisteminde Siyasal Partiler ve Kentleşmenin Kutuplaşma Sürecine Etkileri”. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, (5), 1-31.
- Ark-Yıldırım, C. (2017). “Political Parties and Grassroots Clientelist Strategies in Urban Turkey: One Neighbourhood at a Time”. *South European Society and Politics*, 22(4), 473-490.
- Aydın-Düzgüt, S. ve E. Balta (2018). “When Elites Polarize Over Polarization: Framing the Polarization Debate in Turkey”. *New Perspectives on Turkey*, (60), 1-24.
- Aytaç, S. E. (2013). “Distributive Politics in a Multiparty System: The Conditional Cash Transfer Program in Turkey”. *Comparative Political Studies*, 47(9), 1211-1237.
- Aytaç, S. E. ve A. Çarkoğlu (2018). “Presidents Shaping Public Opinion in Parliamentary”. *Political Behavior*, 2(40), 371-393.
- Baldassari, D. ve P. Bearman (2007). “Dynamics of Political Polarization. *American Sociological Review*”, 72(5), 784-811.
- Baldassarri, D. ve A. Gelman (2008). “Partisans without Constraint: Political Polarization and Trends in American Public Opinion”. *American Journal of Sociology*, 114(2), 408-446.
- Baran, Z. (2010). *Torn Country: Turkey between Secularism and Islamism*. Washington: Hoover Institution Press Publication.
- Başlevent, C., H. Kirmanoğlu ve B. Şenatalar (2009). “Party Preferences and Economic Voting in Turkey (Now that the Crisis is Over)”. *Party Politics*, 15(3), 377-391.

- Bilgiç, M. S., F. S. Koydemir ve S. Akyürek (2014). "Türkiye'de Kimlikler Arası Kutuplaşmanın Sosyal Mesafe Üzerinden Ölçümü ve Toplumsal Güvenliğe Etkisi". *Bilge Strateji*, 6(11), 163-205.
- Buttice, M. K. ve W. J. Stone (2012). "Candidates Matter: Policy and Quality Differences in Congressional Elections". *The Journal of Politics*, 74(3), 870-887.
- Campbell, J. E. (2016). *Polarized: Making Sense of a Divided America*. Princeton: Princeton University Press.
- Collins, C., K. Hite ve A. Joignant (2013). "The Politics of Memory in Chile". *The Politics of Memory in Chile: From Pinochet to Bachelet* (Ed. C. Collins, K. Hite ve A. Joignant). Boulder, CO: First Forum Press.
- Cor. Social Responsibility Association of Turkey (2016). *The Dimensions of Polarization in Turkey*. İstanbul: Black Sea Cooperation.
- Çarkoğlu, A. ve M. J. Hinich (2006). "A Spatial Analysis of Turkish Party Preferences". *Electoral Studies*, 25(2), 369-392.
- Çolak, Y. (2007). "Türk Devrimi, Devlet ve Kültür". *Muhafazakâr Düşünce*, 3(12), 9-21.
- Dağtaş, B. ve L. Bilgiler (2014). "AKP-CHP Polemik Haberlerini Merkez-Çevre Çatışması Teziyle Okumak". *Global Media Journal*, 5(8), 48-74.
- Demirel-Pegg, T. ve A. Dusso (2021). "Partisanship Versus Democracy: Voting in Turkey's Competitive Authoritarian Elections". *Political Studies Review*, 1-19.
- Diakova, L. (2019). "Historical Memory and Political Polarization in Chile". *Latinskaia Amerika*, (12), 61-73.
- Dixit, A. K. ve J. W. Weibull (2007). "Political Polarization". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(18), 7351-7356.
- Druckman, J. N., E. Peterson ve R. Slothuus (2013). "How Elite Partisan Polarization Affects Public Opinion Formation". *American Political Science Review*, 107(1), 57-79.
- Duhaime, E. P. ve E. P. Apfelbaum (2017). "Can Information Decrease Political Polarization? Evidence From the U.S. Taxpayer Receipt". *Social Psychological and Personality Science*, 8(7), 736-745.
- Erdoğan, M. (2000). *Demokrasi, Laiklik ve Resmi İdeoloji*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Erdoğan, E. (2018). *Dimensions of Polarization in Turkey*. İstanbul Bilgi University, Center for Migration Research: https://goc.bilgi.edu.tr/media/uploads/2018/02/06/dimensions-of-polarizationshortfindings_DNzdZml.pdf adresinden alındı
- Erdoğan, E. (2020). *Türkiye'de Kutuplaşmanın Boyutları 2020 Araştırması*. İstanbul: Turkuazlab.

- Ertugay, F. (2017). *15 Temmuz Darbe Girişimi: Hatırladıklarımız ve Hatırlayacaklarımız*. Ankara: Kadim.
- Ertugay, F. ve A. Çiçek (2017). “Kendiliğindenlik-Güdümlülük Tartışmaları Çerçevesinde 15 Temmuz’a Bakmak”. *Liberal Düşünce*, 22(87), 89-105.
- Ertugay, F. (2018). “Bir Ara Kurum Olarak Cemevleri”. *Bilig*, (84), 197-218.
- Ertugay, F. (2020). “Cumhuriyet’in ‘Kopuş’ Söylemi ve Paradigması: Kurucu Anlatı ve Eski-Yeni Dikotomisi”. *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(1), 31-45.
- Firat, R. ve C. Cristancho (2017). “The Socio-Psychology of Polarization and Depolarization”. *Workshop on Polarized Politics: Causes, Consequences and Solutions*. Budapest: Central European University.
- García-Guadilla, M. P. ve A. Ma (2019). “Polarization, Participatory Democracy, and Democratic Erosion in Venezuela’s Twenty-First Century Socialism”. *ANNALS, AAPSS*, 681(1), 62-77.
- Gencer, M. (2008). “Osmanlı-Türk Modernleşme Sürecinde Kültür, Din ve Siyaset İlişkileri”. *Turkish Studies*, 3(2), 334-369.
- Green, D., B. Palmquist ve E. Schickler (2002). *Partisan Hearts and Minds: Political Parties and the Social Identities of Voters*. New Haven: Yale University Press.
- Handlin, S. (2018). “The Logic of Polarizing Populism: State Crises and Polarization in South America”. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 1-17.
- Hawkins, K., S. Riding ve C. Mudde (2012). *Measuring Populist Attitudes (Working Paper Series, 55)*. Mexico City: The Committee on Concepts and Methods.
- <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/erdoganin-gozlerinin-icine-baka-baka-ataturke- lanet-okudu-1840222> (24.03.2029).
- <https://www.haberankara.com/gundem/bakara-114-ayetin-anlami-nedir-ayasofya-da- okundu-sosyal-medyada-h163944.html> (24.03.2022).
- Iyengar, S. (2016). “E Pluribus Pluribus, or Divided We Stand”. *Public Opinion Quarterly*, 80(1), 219-224.
- İnsel, A. (2007). *Türkiye Toplumunun Bunalımı*. İstanbul: Birikim Yayınları.
- Kahraman, H. B. (2010). *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I*. İstanbul: Agora.
- Kartal, C. B. (2013). “Ankara’nın Başkent Oluş Sürecinde Dönem Basınında Ankara ve İstanbul: ‘Makarr’ ve ‘Payitaht’”. *Ankara Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 75-88.
- Kim, Y. (2015). “Does Disagreement Mitigate Polarization? How Selective Exposure and Disagreement Affect Political Polarization”. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 94(4), 915-937.
- Kinder, D. ve C. Kam (2010). *Us against Them: Ethnocentric Foundations of American Opinion*. Chicago: University of Chicago Press.

- Kiriş, H. M. (2010). *Türk Parti Sisteminde 1980 Sonrası Kutuplaşma ve Dinamikleri*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KONDA (2019). *Türkiye 'de Kutuplaşma, Ocak 2019*. İstanbul: KONDA.
- Kutlu, M., K. Darwish, C. Bayrak, A. Rashed ve T. Elsayed (2021). *Embedding-based Qualitative Analysis of Polarization in Turkey*. Received from <https://arxiv.org/pdf/1909.10213v1.pdf>
- Laebens, M. G. ve A. Öztürk (2020). "Partisanship and Autocratization: Polarization, Power Asymmetry, and Partisan Social Identities in Turkey". *Comparative Political Studies*, 54(2), 2-35.
- Lauka, A., J. McCoy ve R. B. Firat, (2018). "Mass Partisan Polarization: Measuring a Relational Concept". *American Behavioral Scientist*, 62(1), 1-20.
- LeBas, A. (2006). "Polarization as Craft: Party Formation and State Violence in Zimbabwe". *Comparative Politics*, 38(4), 419-438.
- LeBas, A. (2018). "Can Polarization Be Positive? Conflict and Institutional Development in Africa". *American Behavioral Scientist*, 62(1), 59-74.
- Levendusky, M. S. ve N. Malhotra (2016). "(Mis)perceptions of Partisan Polarization in the American Public". *Public Opinion Quarterly*, (80), 387-391.
- Lipset, S. M. ve S. Rokkan (1967). "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An introduction". *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (Ed. S. M. Lipset ve S. Rokkan). New York: Free Press.
- Lozada, M. (2014). "Us or Them? Social Representations and Imaginaries of the Other in Venezuela". *Papers on Social Representations*, 23(21), 1-16.
- Lupu, N. (2015). "Party Polarization and Mass Partisanship: A Comparative Perspective". *Political Behavior*, 37(2), 331-356.
- Mardin, Ş. (2017). *Türkiye, İslam ve Sekülerizm*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mason, L. (2015). "'I Disrespectfully Agree': The Differential Effects of Partisan Sorting on Social and Issue Polarization". *American Journal of Political Science*, 59(1), 128-145.
- McCoy, J. ve T. Rahman (2016). *Polarized Democracies in Comparative Perspective: Toward a Conceptual Framework*. https://www.researchgate.net/publication/336830321_Polarized_Democracies_in_Comparative_Perspective_Toward_a_Conceptual_Framework
- McCoy, J. ve M. Somer (2019). "Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies". *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 681(1), 1-69.
- McCoy, J., T. Rahman ve M. Somer (2018). "Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities". *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16-42.

- Morris, J. S. (2007). “Slanted Objectivity? Perceived Media Bias, Cable News Exposure, and Political Attitudes”. *Social Science Quarterly*, 88(3), 707-728.
- Nefes, T. S. (2017). “The Impacts of the Turkish Government’s Conspiratorial Framing of the Gezi Park Protests”. *Social Movement Studies*, 16(5), 610-622.
- Öniş, Z. (2016). “Turkey’s Two Elections: The AKP Comes Back”. *Journal of Democracy*, 27(2), 141-154.
- Özbudun, E. (2000). *Contemporary Turkish Politics Challenges to Democratic Consolidation*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Özbudun, E. (2013). *Party Politics and Social Cleavages in Turkey*. London: Lynne Rienner.
- Özel, M. (2018). *Roman Diliyle Siyaset*. İstanbul: Küre Yayınları.
- Prior, M. (2013). “Media and Political Polarization”. *Annual Review of Political Science*, (16), 101-127.
- Rogowski, J. C. ve J. L. Sutherland (2016). “How Ideology Fuels Affective Polarization”. *Political Behavior*, 38(2), 485-508.
- Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester: European Consortium for Political Research.
- Sayarı, S. (2002). “The Changing Party System”. *Politics, Parties and Elections in Turkey*. (Ed. S. Sayarı ve Y. Esmer). London: Lynne Rienner Publishing.
- Shi, Y., K. Mast, I. Weber, A. Kellum ve M. Macy (2017). “Cultural Fault Lines and Political Polarization”. *WebSci’17*, 213-217.
- Skitka, L. J. ve G. S. Morgan (2014). “The Social and Political Implications of Moral Conviction”. *Political Psychology*, 35(1), 95-110.
- Slater, D. ve A. A. Arugay (2018). “Polarizing Figures: Executive Power and Institutional Conflict in Asian Democracies”. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 1-15.
- Somer, M. (2014). “Moderation of Religious and Secular Politics, a Country’s “Center” and Democratization”. *Democratization*, 21(2), 244-267.
- Somer, M. ve J. McCoy (2018). “Déjà vu? Polarization and Endangered Democracies in the 21st Century”. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 1-13.
- Somer, M. ve J. McCoy (2019). “Transformations through Polarizations and Global Threats to Democracy”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 8-22.
- Spohr, D. (2017). “Fake News and Ideological Polarization: Filter Bubbles and Selective Exposure on Social Media”. *Business Information Review*, 34(3), 150-160.

- Stavrakakis, Y. (2018). "Paradoxes of Polarization: Democracy's Inherent Division and the (Anti-) Populist Challenge". *American Behavioral Scientist*, 62(1), 43-58.
- Svolik, M. W. (2020). "When Polarization Trumps Civic Virtue: Partisan Conflict and the Subversion of Democracy by Incumbents". *Quarterly Journal of Political Science*, 15(1), 3-31.
- Şar, E. ve S. Selvin (2019). *24 Haziran'dan 31 Mart'a: İki Seçim Arası Türkiye'de Siyasal Kutuplaşma*. İstanbul: İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü.
- Ulusoy, E. (2017). "Modernizm ve Cumhuriyet'in Modernleştirme Projesi Olarak Kemalizm". *The Journal of Academic Social Science Studies*, 58(2), 383-402.
- Uncu, B. A. (2019). *Türkiye'de Kutuplaşma*. İstanbul: KONDA.
- Ünal, S. (2013). *Türkiye'de Seküler ve Dini Hayat Tarzlarına Dayalı Toplumsal ve Siyasal Kutuplaşmaların Gündelik Rutinler ve Etkileşimler Bağlamında Sosyolojik Analizi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Vecchi, A., E. S. Silva ve L. M. Angel (2020). "Nation Branding, Cultural Identity and Political Polarization - an Exploratory Framework". *International Marketing Review*, 38(1), 70-98.
- Vegetti, F. (2019). "The Political Nature of Ideological Polarization: The Case of Hungary". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 78-96.
- Yang, J., H. Rojas, M. Wojcieszak, T. Aalberg, S. Coen, J. Curran ve G. Mazzoleni (2016). "Why are 'Others' So Polarized? Perceived Political Polarization and Media Use in 10 Countries". *Journal of Computer-Mediated Communication*, 25(5), 349-367.
- Yılmaz, C., O. Aygören ve Ö. Özdemir (2012). "Türkiye'de Siyasi Kutuplaşmayı Oluşturan Unsurlar: Seçmen Tercihlerinde Ekonomik Oy Verme Davranışından Toplumsal Travma Kuramına Kadar Bir Dizi Etkenin Görece Etkileri". *İktisat İşletme ve Finans*, 27(311), 9-39.
- Yılmaz, S. H. (2013). *Siyasal Nefret Söylemi ve Medya: Haberden Söyleme Kısa Bir Yolculuk*. Konya: Literatürk.
- Yılmaz, Z. (2017). "The AKP and The Spirit of The 'New' Turkey: Imagined Victim, Reactionary Mood, and Resentful Sovereign". *Turkish Studies*, 18(3), 482-513.

Kamu Yönetiminde Yönetmel Kapasiteyi E-Katılım Perspektifinden Değerlendirmek

Belgin UÇAR KOCAOĞLU*
Ayşegöl SAYLAM**

Öz: Kamu yönetiminde yönetmel kapasite üzerine yapılan çalışmalar gün geçtikçe artmaktadır. Yönetmel kapasite, kamu politikalarının etkin ve etkili bir şekilde uygulanmasında önemli bir yere sahiptir. Yönetmel kapasite literatürde farklı bileşenleri içerisinde barındıran şemsiye bir kavram olarak ele alınmaktadır. Bu çerçevede yönetmel kapasiteyi değerlendirmek önce onu bileşenlerine ayırmak ile mümkün olmaktadır. Son yıllarda yönetmel kapasite içerisinde önemi gittikçe artan en önemli bileşenlerden biri elektronik vatandaş katılımıdır (e-katılım). Yönetimin politika oluşturma, uygulama ve kamu hizmetlerinin sunulmasına ilişkin süreçlerine vatandaşların bilgi ve iletişim teknolojileri kanalıyla katılımı olarak ifade edilebilen e-katılımın yönetmel kapasiteyi geliştirmede önemli faydaları bulunmaktadır. Bu çalışmanın temel amacı da son yıllarda yönetimlerde artan oranda yer vermeye başlanan elektronik vatandaş katılımının yönetmel kapasite üzerindeki olası faydalarını analiz etmektir. Bu çalışmada e-katılımın, yönetmel kapasite üzerinde idarenin meşruiyetini güçlendirme, idareye güven sağlama, hesap verilebilir ve şeffaf bir yönetim sağlama gibi demokratik anlamda değer yaratan faydaları yanında kaynakları doğru ve yerinde kullanma, var olan ve yeni bilgileri daha az maliyetle depolama, kamu hizmetlerini ve politikalarını daha az maliyetle, daha kaliteli ve hızlı gerçekleştirme, liderlik niteliklerini geliştirme gibi yönetmel kapasiteye yönelik ekonomik ve idari kararlar ekseninde değer yaratan faydaları olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yönetmel kapasite, e-katılım, vatandaş katılımı.

Evaluation of Administrative Capacity in the Public Administration from the Perspective of E-Participation

Abstract: The studies on administrative capacity in public administration have progressively been increasing. The administrative capacity has a significant role in the efficient and effective implementation of public policies. It is acknowledged in the literature that the administrative capacity is an umbrella concept that includes several components. In this regard, evaluating the administrative capacity initially requires setting apart its components. One of the most important components of the administrative capacity is electronic participation (e-participation), which has become important in the recent years. E-participation that is regarded as public participation in processes of policy making,

* Doç. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. ORCID: 0000-0002-8957-9885

** Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. ORCID: 0000-0003-1737-6656

Makale geliş tarihi : 02.05.2022

Makale kabul tarihi: 20.06.2022

implementation, and delivery of public services of administration via information and communication technologies has significant benefits in improving the administrative capacity. The aim of this study is to analyze the potential benefits of electronic participation that has widely been employed in governments in the recent years for the administrative capacity. The study finds that e-participation contributes to the administrative capacity at the democratic level by strengthening of legality of the administration, providing trust for the administration, ensuring accountable and transparent administration and also at the economic and administrative level by using resources appropriately and accurately, storing current and new information with low cost, carrying out public services and policies rapidly with high quality and low cost, and improving qualities of leadership.

Keywords: *Administrative capacity, e-participation, public participation.*

Giriş

21. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kapasitenin en önemli bileşenleri içerisinde yer alan yönetsel kapasiteye ilişkin çalışmaların arttığı gözlemlenmektedir. Yönetsel kapasite araştırmacılar tarafından somut, soyut; örgütün içsel özelliklerini kapsayan, örgütün sadece içsel özellikleri değil dışsal ya da çevresel şartları da kapsayacak şekilde çeşitli bağlamlarda ele alınmaktadır. Yönetsel kapasite kavramını her ne kadar 1950'li yıllarla birlikte yönetsel modernleşme çerçevesinde kalkınma sürecinin bir parçası olarak ele alınsa da 1980'li yıllardan sonra kamu yönetimi alanında yaşanan dönüşüm çerçevesinde var olan kaynakları daha etkin, etkili ve verimli kullanma ve hızlı değişime ayak uydurabilme amacıyla kamu yönetimi alanında daha yaygın bir şekilde ele alınmaya başlanmıştır. Farazmand (2009), küreselleşme ve teknolojik değişim süreci ile geleneksel yönetim anlayışını yansıtan yönetsel kapasitenin dünya çapında rekabet, karmaşıklık ve belirsizlikle mücadele etmede yetersizliğine vurgu yaparak yeni düzenin gerekliliklerine uygun şekilde yönetsel kapasitenin de uyarlanması gerekliliğine işaret etmiştir. Lodge ve Wegrich (2014) de yine devletlerin gelecekte enerji ihtiyaçlarının, iletişim modellerinin ve sosyal bütünleşmenin nasıl ele alınabileceğini; kamu hizmetlerinin değişen nüfus, iklim değişikliği gibi çeşitli zorluklara nasıl uyum sağlayabileceğini; günümüzün değişen şartları ile mücadele için ne tür yönetsel kapasitenin gerekli olduğunu dile getirmişlerdir. Bazı araştırmacılar tarafından yaşanan bu değişim ve dönüşüm sürecine, yönetsel kapasitelerin nasıl adapte edileceğine ilişkin bir dizi çözüm önerileri de sunulmuştur. Farazmand (2009: 1012)'a göre bu uyum süreci yasal süreçlerle ve devletin rolünün yeniden tanımlanması gibi hem dışsal olarak hem de vatandaşlarla ve toplumdaki diğer kurumlarla iş birliği yaparak içsel olarak sağlanabilecektir. Bu durum ise vatandaşlar arasında güveni inşa ederek saydamlık, hesap verilebilirlik ve etik davranışı geliştirebilecektir. Lodge ve Wegrich (2014)'a göre ise yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm süreci, devletlerarası ve devlet içindeki birimler arasında yer alan farklı aktörlerin

iş birliğini önemli kılmıştır. Bu çerçevede devletlerin hazır olma durumları, dayanıklılıkları ve devlet içindeki ve dışındaki aktörlerle iletişim ve iş birliği ve koordinasyonu yönetmel kapasite için belirleyici hale gelmiştir. Ko vd. (2021) ise son yıllarda vatandaşların katılımını kolaylaştıran yönetmel kapasitelerin daha çok ilgi görmeye başladığını ve karar alma ve uygulama sürecine vatandaşları dahil eden yönetimlerin yönetim kapasitesi açısından önemli olduğunu vurgulamışlardır. Bu çalışmanın temel amacı da son yıllarda bilgi iletişim teknolojilerinin gelişimi ile yönetmel kapasite içerisinde önemi artan elektronik vatandaş katılımının (e-katılım) yönetmel kapasite üzerindeki olası olumlu etkilerini analiz etmektir. Bu kapsamda çalışmada aşağıdaki sorulara cevap aranmaya çalışılmıştır: (1) Yönetmel kapasiteyi oluşturan bileşenler nelerdir? (2) Yönetmel kapasite bileşeni olarak e-katılımın yönetmel kapasiteye yönelik muhtemel faydaları nelerdir? (3) E-katılımın, e-katılım düzeyleri çerçevesinde yönetmel kapasiteye yönelik faydaları nelerdir?

Yukarıda bahsi geçen sorulara cevap aramak amacıyla literatür incelenmiş, EBSCO Academic Search Complete, Scopus, Web of Science, ISI Bilgi Web, Google Akademi, Jstor veri tabanlarında e-katılım ve yönetmel kapasite arasındaki ilişkinin tespit edilmesi amacıyla iki kavram birlikte taranmıştır. Literatürde konuyla alakalı doğrudan kaynaklara erişim için, kavramlar, çalışmaların özet ve başlıklarında incelenmiştir. İki kavram doğaları gereği farklı kavramlar altında ele alındıkları için e-katılım modelleri (kitle kaynak kullanımı, ortak yapım, ortak yaratım, ortak dizayn vb.) ve yönetmel kapasiteye yönelik diğer kavramlar (idari kapasite, kurumsal kapasite, örgütsel kapasite, kapasite oluşturma, kapasite geliştirme, kapasite değerlendirme) da birlikte araştırılmıştır. İki kavramın birlikte çalışıldığı çok az kaynak elde edildiği için, her iki kavrama ait yabancı literatür tek tek irdelenerek, çalışmalar (2000 yılından günümüze, rapor, makale, konferans bildirimleri, bilimsel kitaplar) manuel olarak belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmayla ilişkili olduğu düşünülen diğer çalışmalar da incelenerek çalışmaya destek olacak diğer kaynaklara da ulaşılmaya çalışılmıştır.

Literatürde “yönetmel kapasite ve e-katılım”a yönelik çalışmalar daha çok e-katılımın geliştirilmesi için idarenin hangi kapasiteye ağırlık vermesi gerektiğine yöneliktir (Malle, 2019; Zheng, 2015; Kinemo, 2019; Kyere ve Kumah, 2017; Balm, 2008; Lyu, 2008). Örneğin Zheng (2015) çalışmasında, yerel yönetimlerin özellikle finansal, teknik ve insan kaynakları kapasitesine önem verdiklerinde ve e-katılıma yönelik istekli olduklarında, etkili e-katılım sağlandığını tespit etmiştir. Keza Malle (2019) de yerel yönetimlerin kapasitesinin, elektronik katılım üzerindeki etkisini irdelemiştir. Kyere ve Kumah (2017) da etkin e-katılım sağlanması için hükümetlerin personel eğitimine önem vermesini ve teknoloji alt yapısına yönelik kapasitelerinin geliştirilmesini vurgulamışlardır. Lyu (2008), yaptığı çalışmada başarılı e-katılımın, kurumsal bağlam ve insan kaynakları kapasitesi tarafından belirlendiği sonucuna ulaşmıştır. Son olarak Balm (2008) da

katılımcı yöntemlere dayanan bir projenin, yerel kapasiteye etkisini incelemiştir. Bu çalışmalar dışında e-katılımın yönetsel kapasiteye etkilerine yönelik dolaylı olarak kabul edilecek çalışma Krishan vd. (2013) tarafından yapılmıştır. Ancak bu çalışma e-katılımın, ülke insan kaynaklarının ve bilgi ve iletişim teknolojileri altyapısının, e-devletin gelişimine etkisine odaklanmakta, e-katılımın yönetsel kapasite üzerindeki etkisini irdelememektedir. Hem Türkçe hem de yabancı literatürde, e-katılımın yönetsel kapasite üzerindeki etkisine yönelik doğrudan bir çalışma saptanmamış ve giderek önemi artan 'kamu yönetiminde yönetsel kapasite ve e-katılım' alanında yapılacak herhangi bir çalışmanın kamu yönetimi yazınına katkı sağlayacağı düşünülmüştür. Bu çerçevede çalışmada öncelikle yönetsel kapasite kavramına ilişkin kuramsal ve kavramsal çerçeve ele alınmış, yönetsel kapasite ve e-katılım arasındaki ilişkiye vurgu yapılmış daha sonra Kamu Yönetiminde e-katılımın yönetsel kapasiteye yönelik olası faydaları incelenmiş son olarak ise e-katılımın, e-katılım düzeyleri çerçevesinde yönetsel kapasiteye olan olası faydaları analiz edilmiştir.

Yönetsel Kapasiteye İlişkin Kuramsal ve Kavramsal Çerçeve

Kamu yönetimini, özel ve gönüllü yönetimi kapsayan literatürde kapasite kelimesinin kullanımının ortaya çıkışı yönetimin nelerden oluştuğunu içeren bazı açıklayıcı ve kuralcı çalışmaların yer aldığı araştırmalarla 1900'lü yılların başlarına kadar götürülebilmektedir (Joaquin vd., 2021: 42). Yönetim kavramının ayrı bir bilim dalı olarak incelenmeye başlanması ile yönetimin hangi fonksiyonları içerdiği ya da içermesi gerektiği tartışılıp geliştirilmiştir. Bu anlamda yapılan tartışmalar kapasite adı altında olmasa da bir kurumun yönetebilme yeteneğini içeren bileşenler ya da fonksiyonlar çerçevesinde olmuştur. Yönetsel kapasite kavramının gelişimi Caiden (1973)'a göre 1950'li yılların başlarında yönetsel modernleşme çalışmalarının kalkınma sürecinin içsel bir parçası olarak algılanmaya başlanmasıyla mümkün olmuştur. Köhl (2009) de kapasite kavramının gelişimini 1950'li yıllara götürmüş ve kapasiteye yönelik çalışmaların 1950'li yıllarda daha çok gelişmekte olan ülkelere yönelik 'kendi kendine yardım için yardım' adı altında kapsamlı kalkınma programlarının uygulanması amacıyla yönelik olduğunu vurgulamıştır. O dönemde kalkınma organizasyonları tarafından, kalkınma yardımı yapan organizasyonların yatırım programlarını uygulayabilecek birimler oluşturmak amacıyla kurum oluşturma programları başlatılmıştır. Buradaki temel amaç kalkınma bağlamında gelişmekte olan ülkelere etkili kamu birimleri oluşturarak yardım etmektir. 1960'lı yıllarda kendi kendine yardım programlarının yerini kurum geliştirme programları almıştır. Bu çerçevede yeni birimler oluşturmak yerine var olan birimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi amaçlanmıştır. 1970'li yılların başlarında ise kapasite geliştirme programlarında İnsan Kaynakları Yönetimi kavramı baskın olmuş ve kalkınmanın odağına bireylerin potansiyellerinin ortaya çıkarılması gelmiştir. 1980'ler boyunca ise İnsan Kaynakları

Yönetimine yapılan vurgu yerini ekonomik ve siyasi koşulların etkisine ve kurum ve organizasyonların karşılıklı etkileşiminin temel alındığı Yeni Kurumsalcılık yaklaşımına bırakmıştır. 1990'lı yılların başında bu kavramlar kapasite oluşturma kavramı ile literatürde yer almaya başlarken daha sonra literatürde kavramlar kapasite geliştirme ile anılmaya başlamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde kapasite geliştirme çalışmalarının yayılmasında Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programlarının önemli etkisi olduğu söylenebilir (Kühl, 2009: 555, 564, 565). Joaquin vd. (2021) özellikle son dönemde kapasiteye ilişkin yapılan çalışmaların başarılı performansı ortaya çıkarmada performans analizi ve kapasitenin rolüne vurgu yapan Yeni Kamu Yönetimi hareketinden etkilendiğini ifade etmişlerdir (Joaquin vd., 2021: 42). Yönetmel kapasite kavramının ortaya çıkışı ve gelişimi farklı bağlamlarda ele alınıp incelenebilmektedir. Bu kapsamda kapasite ve yönetmel kapasite kavramlarının tanımı ve hangi bileşenlerden oluştuğunun analiz edilmesi büyük önem arz etmektedir.

Kapasite Kavramı ve Bileşenleri

Kapasite kavramına ilişkin literatürde üzerinde anlaşmaya varılmış bir tanım bulunmamaktadır. Yönetmel kapasite, idari kapasite, kurumsal kapasite, siyasi kapasite, politika kapasitesi, devlet kapasitesi, organizasyon kapasitesi kavramları aralarında bazı anlam farklılıkları olmasına rağmen bazen birbirleri yerine kullanılabilir (Ingraham ve Donahue, 2000; Wu vd., 2015; Kutlu, 2013). Kapasite kavramı siyaset bilimciler tarafından daha çok devlet kapasitesi üzerine çalışılan bir kavram iken son yıllarda kamu yönetimi ve kamu politikaları alanlarında yaygın bir şekilde çalışılmaya başlanmıştır (El-Taliawi ve Van der Wal, 2019; Haque vd., 2021). Hemen hemen tüm araştırmacılar, kapasiteye ilişkin benzer konular üzerine çalışmalar yapmaktadır: Kapasite nasıl tanımlanabilir? Kapasiteyi oluşturan bileşenler hangileridir? Hangi bileşenler kapasite üzerinde daha fazla etki yapmaktadır? Kapasitenin bileşenleri nasıl ölçülebilir ya da değerlendirilebilir? Kapasite statik mi yoksa dinamik midir? Var olan kapasiteler günümüzün sorunlarını karşılamada yeterli midir? (El-Taliawi, 2019; Wu vd., 2015, Haque vd., 2021; Farazmand, 2009).

Kapasite kavramı, örgütün insan kaynakları, fiziksel kaynakları gibi içsel özelliklerini kapsayacak şekilde açıklanırken bazen de hem iç hem dış özellikleri içine alacak şekilde açıklanmaktadır. Kapasite aynı zamanda bir organizasyonda somut ya da nicel özelliklere vurgu yaparak da tanımlanabilmektedir. Örneğin kapasite organizasyonda çalışan kişi sayısını içerebildiği gibi, organizasyonda çalışanların yetenek ve kabiliyetlerini de içine alacak şekilde tanımlanabilir (Christensen ve Gazley, 2008: 266). Sadece kurumda çalışanların sayısına göre yapılacak bir kapasite değerlendirmesi kapasite üzerinde çalışanların yetenek ve kabiliyetinin göz ardı edilmesine neden olacaktır (Honadle, 2001). Kapasite maddi olmayan unsurlara da büyük ölçüde bağımlı olduğu için kapasiteyi ortaya çıkarmak, yönetmek ve değerlendirmek zordur (Morgan, 2006).

Kapasite hem girdileri ve çıktıları hem organizasyonun hedeflerine ulaşmadaki araçları hem de sonuçları tanımlayabilmektedir.¹ Kapasite kavramı aynı zamanda politika süreci olarak da açıklanabilmektedir (Joaquin, 2021: 42). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP, 2010: 1) kapasitenin birey, kurum ve sistem olmak üzere üç düzeyde ele alınabileceğini belirtmekte ve kapasiteyi ‘bireylerin, kurumların ve toplumların sürdürülebilir şekilde görevlerini yerine getirme, problem çözme, hedefler belirleme ve başarıya yeteneği’ olarak tanımlamaktadır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) (2006: 9) kapasiteyi ‘insanların, organizasyonların ve toplumun bir bütün olarak görevlerini başarıyla yönetebilme yeteneği’ olarak tanımlanmaktadır. Honadle (1981: 577) kapasiteyi bir süreç olarak ele almış ve ‘değişimi etkileme ve öngörme; politikayla ilgili akıllı ve bilinçli kararlar alma; politikayı uygulamak için programlar geliştirme, kaynakları çekme ve örgütlenme, kaynakları yönetebilme, mevcut faaliyetleri, gelecekteki faaliyetlere rehberlik etmek için değerlendirme yeteneği’ olarak tanımlamıştır.

Kapasiteyi incelemenin ve tanımlayabilmenin yolu onu bileşenlerine ayırmaktan geçmektedir. Farklı yazarlar tarafından farklı bileşenlere ayrılarak incelenen kapasite kavramının bileşenleri Christensen ve Gazley (2008: 266) tarafından çeşitli makale ve metin taramaları ile yapılan analiz sonucunda insan kaynakları, dışsal boyut, altyapı boyutu ve finansal boyut olmak üzere dört grupta kategorize edilmiştir. Farazmand (2009: 1017) ise kapasitenin yapısal kapasite, süreç kapasitesi, kültürel ve normatif kapasite, kurumsal ve örgütsel kapasite, liderlik ve yönetim kapasitesi, stratejik insan kaynakları kapasitesi, finansal kaynaklar kapasitesi, bilişsel kapasite, teknolojik kapasite, gelişimsel kapasite, etiksel, hesap verilebilirlik, yasal kapasiteler ve demokratik temsili, adaleti mümkün kılan diğer kapasitelerden oluştuğunu belirtmiştir. Wu vd. (2015: 167), kapasiteyi siyasi, analitik ve işlevsel olmak üzere üç tür bileşene ayırmışlar ve bu üç tür kapasitenin bireysel, kurumsal ve sistem olmak üzere üç düzeyde ele alınabileceğini belirtmişlerdir (Kapasite bileşenleri için bkz. Tablo 1).

¹ Kapasite ve performans kavramları arasında bir ilişki olmakla birlikte aynı şeyi ifade etmezler. Kapasitenin yokluğunda performanstan söz etmek mümkün değildir (Ingraham, 2007: 6). Mizrahi (2003: 4-5), ise kapasite ve performans arasındaki ilişkiye ilişkin bazı ipuçları vermekte ve kapasite ile performans arasındaki ilişkinin doğrudan ve doğrusal olmadığını belirtmektedir. Yazar, hükümetlerin performansının kapasite dışında birçok faktörden etkilendiğini belirtmektedir. Örneğin ekonomik kriz nedeniyle yoksulluğun artmasında kamu görevlilerinin planlama ve uygulama kapasitesine bakılmaksızın bir sonuç elde edilmiş olabilir. Diğer taraftan hızlı ekonomik büyüme, hükümetin makroekonomik istikrarı sağlaması için yoksulluğun azaltılmasında uzun vadeli kapasite artırımından daha etkili olabilir (Mizrahi, 2003: 5).

Yönetmel Kapasite Kavramı ve Bileşenleri

Kapasitesinin boyutları dikkate alındığında özellikle yönetmel kapasitenin diğer boyutlar içindeki fonksiyonu nedeniyle önemli olduğu söylenebilir (El-Thawi ve Van Der Wal, 2019). Farazmand'a göre (2009: 1016-1017) yönetim, bir devletin kurumlarını ve ekonomisini yönetmede kapasitenin en önemli bileşenlerinden birisidir. Ingraham ve Donahue (2000: 292-295), kaynakları/girdileri, çıktılarına/sonuçlara dönüştürmeye yarayan kara kutuyu yani yönetimi, bileşenlerine ayırmaya ve bu bileşenler arasındaki ilişkileri analiz etmeye odaklanmıştır. Onlara göre kara kutu olarak adlandırılan devlet yönetimi iyi çalışmadığında bu durum sonuçları etkileyecek ve politika sonuçları daha az etkin olacaktır. Bu kapsamda önce devletlerin yönetmel kapasiteyi doğru şekilde tanımlamaları daha sonra onu bileşenlerine ayırarak bu bileşenleri analiz etmeleri büyük önem arz etmektedir. Ingraham ve Donahue (2000: 293) yönetmel kapasiteyi, 'devletin politika ve programlarını yerine getirmek için insan kaynağını, fiziksel kaynağını, finansal kaynağını ve bilgi sermayesini düzenleme, geliştirme, yönetme ve denetleme yeteneği' olarak tanımlamışlardır. Yönetmel kapasite bir devletin ne ölçüde doğru yerde ve doğru zamanda doğru kaynaklara sahip olduğu ile ilgilidir. Yönetmel kapasitenin bileşenleri devletin her düzeyinde bulunan *finansal yönetim, insan kaynakları yönetimi, fiziksel kaynakların yönetimi, bilgi teknolojileri yönetimi ve sonuçlara odaklı yönetim* olmak üzere beş grupta toplanmaktadır.² Kutlu (2013) yönetmel kapasiteyi, 'kamu kurumlarının görevlerini gereği gibi yerine getirebilmelerini engelleyen sorunların ve etkenlerin ortadan kaldırılması için yürüttükleri çalışmalar' olarak tanımlamış ve kapasitenin bileşenlerini beş grupta ele almıştır: fiziksel, teknik, mali ve insan unsurunu içine alan *kurumsal kaynaklar*, kurumun hem işleyiş hem performansına etkileyen *kurum kültürü*, kurum içi ve kurum dışı ilişkileri içine alan *kurumsal ilişkiler*, *yönetim yaklaşımı* ve karar vericilerin yetki sınırlarını ortaya koyan *mevzuat*. Jreisat (2012), yönetmel kapasiteyi belli bileşenlerine ayırarak incelemenin reform girişimlerindeki ilerlemenin belirlenmesi ve daha etkili reform için vazgeçilmez olduğunu belirtmiştir. Jreisat (2012), literatürdeki çalışmalara dayanarak yönetmel kapasitenin en yaygın dile getirilen bileşenlerinin *finansal süreç, insan kaynakları, bilgi teknolojisi, gerçeklerle ve verilerle yönetme, kamu desteği ve devlete güven, sonuçların ölçümü ve liderlik* olduğunu belirtmiştir.

Yönetmel kapasite Lodge ve Wegrich (2014: 16) tarafından 'kamu bürokrasilerinin problem çözümünü kolaylaştırabilmeleri ve problem çözümüne katkıda bulunabilmeleri için gerekli beceri ve yeterlilikler bütünü' olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede yönetmel kapasite bir yandan bürokrasilerin belirli işlevleri

² Ingraham ve Donahue (2000) tarafından oluşturulan kapasite bileşenleri, çeşitli çalışma ve projelere kaynaklık etmiştir (NJI, 2002; Uçar Kocaoğlu ve Öktem, 2016a; Uçar Kocaoğlu ve Öktem, 2016b).

yerine getirmelerini sağlayan yapısal ve yönetsel hükümleri içermekte diğer taraftan ise bürokrasilerdeki geniş kamuoyunun ve siyasi liderlerin beklentilerini karşılayabilecek yeterli ve becerikli kamu görevlilerini kapsamaktadır. Lodge ve Wegrich (2014) yönetsel kapasite türlerini *hizmet sunma kapasitesi, düzenleyici kapasite, analitik kapasite ve koordinasyon kapasitesi* olmak üzere dört başlık altında ele almışlardır. Joaquin vd. (2021: 56) ise yönetsel kapasiteyi liderlerin yönetimdeki siyasi stratejilerine bağlı olarak ulusal ihtiyaçları ve öncelikleri belirlemede ve demokratik ve kamusal değerleri destekleyen çözümler üretme ve yönetimde vatandaşlar ve organize sektörlerle ilişki kurma kapasitesi olarak tanımlamakta ve yönetsel kapasitenin *problem çözme, idare etme, dahil etme (engagement) ve iletişim, hesap verilebilirlik, liderlik* olmak üzere beş boyutu içerdiğinden bahsetmektedir (Joaquin vd., 2021: 56). Farklı araştırmacılar tarafından dile getirilen bileşenler Tablo 1’de yer almaktadır. İlgili bileşenlerin tek başına kurumun ya da organizasyonun başarısı için yeterli olmayacağını ve her yönetim sisteminde bu bileşenlerin önem derecesinin farklı olabileceğini, bileşenlerin karşılıklı ilişki içerisinde başarı için gerekli olduğunu bilmek büyük önem arz etmektedir (Jresiat, 2012: 143).

Yönetsel Kapasite ve E-Katılım

Çalışmada kapasite ve yönetsel kapasiteyi oluşturan bileşenlerin farklı araştırmacılar tarafından farklı şekilde belirlendiği daha önce ifade edilmişti. Bu durum iki temel neden etrafında açıklanabilir. Birincisi, kapasite ve yönetsel kapasite tanımlarını yapan araştırmacıların kapasiteyi tanımlamalarındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Kapasite çok geniş bir şemsiye kavram olduğu için her şeyi kapsayan ve her yerde geçerli olabilecek bir tanım yapmak çok zordur. Ülkelerin kurumsal yapılarını ve koşullarını dikkate alarak yönetsel kapasitelerini ve onu oluşturan bileşenleri belirlemeleri daha doğru olabilir (El-Taliawi vd., 2019: 252). Diğer taraftan farklı bileşenler ya da tanımlamalar yapılsa da kapasite kavramının dinamik olması her yerde her zaman geçerli bir yönetsel kapasite tanımı yapılmasına ve yine her yerde geçerli yönetsel kapasite bileşenlerinin belirlemesine engel olmaktadır. Yönetsel kapasiteyi çevre şartları, ekonomik değişimler, siyasi akımlar, devletin rolüne ilişkin tartışmalar gibi çeşitli faktörler değişime zorlayabilmektedir.

Farazmand (2009: 1012) 21. yüzyılın hızlı değişim, küreselleşme, yüksek rekabet ve belirsizlik ile karakterize edildiğini, geleneksel yönetim modellerinin bu çevrenin sorunlarına çözüm olabilecek yetenekte olmadığını belirtmiş ve başarılı olmak için bu değişimin gerekli kıldığı yönetsel kapasiteyi oluşturmanın

Tablo 1. Kapasite ve Yönetmel Kapasite Bileşenleri

Kapasite Bileşenleri		Yönetmel Kapasite Bileşenleri	
Honadle (1981)	Politika yapma Program geliştirme Kaynakları çekme Kaynakları örgütleme Değişimi tahmin etme	Ingraham ve Donahue (2000)	İnsan kaynakları yönetimi Finansal kaynakların yönetimi Fiziksel kaynakların yönetimi Bilgi teknolojileri yönetimi Sonuçlara odaklı yönetim
Christensen ve Gazley (2008)	İnsan kaynakları Dışsal boyut Altyapı boyutu Finansal boyut	Kutlu (2003)	Kurumsal kaynaklar Kurum kültürü Kurumsal ilişkiler Yönetim yaklaşımı Mevzuat
Farazmand (2009)	Yapısal kapasite Süreç kapasitesi Kültürel ve normatif kapasite Kurumsal ve örgütsel kapasite Liderlik ve yönetim kapasitesi Stratejik insan kaynakları kapasitesi Finansal kaynaklar kapasitesi Bilişsel kapasite Teknolojik kapasite Gelişimsel kapasite Etiksel, hesap verilebilirlik, yasal kapasiteler Demokratik temsili, adaleti mümkün kılan diğer kapasiteler	Jreisat (2012)	Finansal süreç İnsan kaynakları Bilgi teknolojisi, Gerçeklerle ve verilerle yönetme, Kamu desteği ve devlete güven, Sonuçların ölçümü Liderlik
Wu vd. (2015)	Siyasi Kapasite Analitik Kapasite İşlevsel Kapasite	Lodge ve Wegrich (2014)	Hizmet Sunma Kapasitesi Düzenleyici Kapasite Analitik Kapasite Koordinasyon kapasitesi
		Joaquin vd. (2021)	Problem çözme İdare etme Dahil etme (vatandaş ve diğer aktörler) ve iletişim Hesap verilebilirlik Liderlik

gerekliliğine vurgu yapmıştır. Farazmand, kamu yönetiminin kurumları, süreçleri ve değerleri yeniden canlandırması gerektiğine işaret ederek bunun içsel ve dışsal olarak iki yolla mümkün olduğunu belirtmiştir. Birinci yol, dışsal olarak yasal süreçlerle ve devletin rolünün yeniden tanımlanması ile mümkün olacaktır. İkinci yol ise içsel olarak vatandaşlarla ve yönetimde etkili olan diğer kurumlarla etkileşime geçerek mümkün olabilecektir. Bu durum ise vatandaşların devlete olan güvenini inşa etmeyi, saydamlık ve hesap verilebilirliği artırmayı ve etik davranışı geliştirmeyi sağlayacaktır (2009: 1012). Lodge ve Wegrich (2014: 15-16) de günümüzün artan yaşlı nüfus, değişken nüfus, iklim değişikliği ve enerji ihtiyacı gibi çeşitli sınır ötesi sorunlarla baş edebilmek için bugünkü kapasitesinin yetersizliğine vurgu yaparak bu durumun devletlerarası ve devlet içindeki çeşitli aktörler arasındaki iş birliğinin önemini artırdığına ve yönetimlerin dayanıklılıklarını ve hazırlıklı olmalarını ön plana çıkardığına vurgu yapmışlardır. Ko vd. (2021) ise son zamanlarda karar alma ve uygulama sürecinde vatandaşlara yer veren ya da onların katılımını kolaylaştıran uygulamaların arttığından ve devletin özellikle vatandaşlarla iletişim kurarak, onların ihtiyaçlarını tespit ederek yönetsel kapasitelerini geliştirebileceğinden bahsetmektedirler. Vatandaşların katılımına imkân verme ya da onlarla iletişim kurarak güven kazanma kritik yönetsel kapasitelerden bir tanesidir. Ko vd. (2021) bu tür kapasiteyi yönetim kapasitesi olarak tanımlamışlardır.

Yönetsel kapasite kavramı ve yönetsel kapasite bileşenlerine ilişkin yapılan çalışmalar dikkate alındığında yönetim yaklaşımlarında meydana gelen değişimlerin yönetsel kapasite bileşenlerinde değişime neden olduğu söylenebilir. Son yıllarda yeni kamu yönetimi, yönetim, yeni kamu hizmeti, kamu değeri gibi yönetim yaklaşımları ile yönetsel kapasite bileşenlerine vatandaş dahil etme (vatandaş katılımı) ve farklı aktörlerle iletişim, hesap verilebilirlik gibi bileşenlerin eklendiği gözlemlenmektedir. Hem kamu hem özel olmak üzere yönetimler, gün geçtikçe çeşitli katılım araçları ile vatandaşları olabildiğince yönetime dahil etmeye çalışmaktadırlar. Kamu yönetiminde vatandaş katılımı,³ vatandaşların düşüncelerin, duygularının, değerlerinin kamusal konularla ilgili kararlar ve uygulamalara yansımaya sürecidir (Nabatchi, 2012: 6). Vatandaşların yönetime dahil olması temel olarak vatandaşların bilgilendirilmesini ve eğitilmesini sağlamakta, devlet tarafından alınan kararların kalitesini artırmakta, hesap verilebilirliği, saydamlığı, meşruiyeti artırmakta, vatandaşların kamu kurumlarına olan güvenini artırmakta, demokrasiyi geliştirmekte ve nihayetinde yönetsel kapasiteyi etkilemektedir (Lukensmeyer ve Wendy, 2013: 3; Nabatchi ve Leighninger, 2015: 33-36; Innes ve Booher, 2004: 422-423; Albert ve Passmore, 2008: 24; Callahan, 2007).

³ Katılım için ayrıntılı bilgi için bkz. (Uçar Kocaoğlu, 2018; Uçar Kocaoğlu ve Phillips, 2017; Uçar Kocaoğlu ve Seçkiner, 2015; Uçar Kocaoğlu ve Saylam, 2012; Saylam vd., 2020).

Son yıllarda vatandaş katılımı bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişimle birlikte büyük ölçüde elektronik olarak gerçekleştirilmektedir. E-katılım olarak adlandırılan kavram, yönetmel kapasite gibi üzerinde anlaşmaya varılmış bir kavram değildir. Bunun nedeni ise e-katılım kavramının çeşitli alanlardan ithal edilen birçok kavram ve konu ekseninde (dijital devlet, e-devlet, e-demokrasi, e-yönetişim vb.) ve de farklı disiplinler tarafından (siyaset bilimi, kamu politikası, kamu yönetimi, sosyal bilimler) ele alınmasıdır. Kavramsal olarak ayrı bir tartışma alanı olan e-katılım, kamu yönetimi açısından, basitçe, yönetimin politika oluşturma, uygulama ve kamu hizmetlerinin sunulmasına ilişkin süreçlerine, vatandaşların bilgi ve iletişim teknolojileri kanalıyla katılımı olarak ifade edilebilir.

E-katılımın gelişmesinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızla gelişmesi, e-demokrasi kavramının ve e-devlet uygulamalarının giderek yaygınlaşması önem arz etmiştir (Le Blanc, 2020). Bu kapsamda bilgi ve iletişim teknolojileri, devletin zamansal ve mekânsal sınır tanımadan, daha fazla kitleyle (geleneksel araçlara kıyasla) etkileşime yönelmesine yol açmıştır. Yeni nesil teknolojilerinin kamusal değer oluşturma potansiyeli de (Meijer, 2021; Loeffler, 2021) hükümetlerin bu araçlarla vatandaşla etkileşimine olanak sağlamıştır. E-demokrasi sayesinde de vatandaş ve devlet arasında yeni iletişim kanalları (elektronik oylama gibi) önem kazanmış ve e-devlet, vatandaşla devlet arasındaki iş birliğine yönelik birçok olanağın ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bunlara ek olarak, yeni kamu yönetişimi (Osborne, 2006; Bovaird, 2007) ve kamu değeri gibi yaklaşımlar, hizmet kullanıcıların yani vatandaşların, kamu politikalarının, hizmetlerinin oluşturulması ve uygulanmasında önemini vurgulamakta, bu süreçlerde de vatandaşın mühim iş payına işaret etmektedirler. Bu kapsamda e-katılımın genel amaçları (Macintosh, 2004: 2), ‘daha farklı ve geniş kitlelere ulaşarak katılımı yaygınlaştırmak, vatandaşların dijital okuryazarlıklarını geliştirerek, erişebilir sade veri sunup daha bilinçli katılım sağlamak ve demokratik müzakereleri güçlendirmek adına kitlelerle daha etkili iletişim kurmak’ olarak ifade edilebilir. Günümüzde vatandaşla devlet arasında iş birliğine yönelik kullanılan elektronik mekanizmalar, e-dilekçe, sosyal medya, çevrim içi tartışma forumları ve anketler, kısa mesaj, yurttaş jürileri, e-posta, web siteleri, coğrafi veri tabanları, e-referandum, yapay zeka temelli sohbet robotları vb. olarak sıralanabilir. Veri manipülasyonu, verilerin yanlış yorumlanması, dijital kanunsuzluk (digital vigilantism), dijital eşitsizlik, bilgi asimetrisi, güvenlik ve gizlilik konuları e-katılımın olası sorunları veya engelleri olarak sıralanabilir (ayrıntılı bilgi için bkz. Saylam, 2021a; Saylam ve Yıldız, 2022). Bu olası e-katılım risklerine rağmen kamu yönetimi açısından e-katılımın temel amaçları, vatandaşla iş birliği yaparak daha kaliteli, meşruiyeti yüksek kamu politikaları üretmek, sorumluluğu paylaşmak, kamu politikalarında vatandaş denetimini artırmak ve devlete güveni güçlendirmek olarak ifade edilebilir (OECD, 2003: 33). Çalışmanın devam eden bölümünde kamu yönetiminde yönetmel kapasitenin önemli bileşeni haline gelen elektronik katılımın (e-katılım) yönetmel kapasiteye olası faydaları analiz edilecektir.

Kamu Yönetiminde E-Katılımın Yönetmel Kapasiteye Yönelik Olası Faydaları

Bilgi ve İletişim teknolojilerinde yaşanan değişim ve dönüşüm, özellikle Web (2, 3, 4) teknolojilerinin kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik girişimler, kamu yönetiminin vatandaşla iletişimde yeni kanallar açarak kamu kurum kuruluşlarının yönetmel kapasitelerini geliştirecek demokratik, ekonomik ve idari kararlar ekseninde değerler yaratmasına yardımcı olabilmektedir. E-katılımın idarenin meşruiyetini güçlendirme (Tai vd., 2020; Sanford ve Rose, 2007; Mossberger vd., 2013; OECD, 2003), idareye güven sağlama (Tai vd., 2020; Sanford ve Rose, 2007; Mossberg vd., 2013); hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim sağlama (Heald, 2006; Zambrano ve Eymann, 2014; Chen ve Aitamurto, 2019; Brabham, 2013; Bott vd., 2012; Charalabidis vd., 2012; Tambouris vd., 2007a; Tambouris vd., 2007b; Hacker ve Dijk, 2000; Pak vd., 2017; Peixoto ve Fox, 2016) gibi faydaları kamu kurumlarının yönetmel kapasitesini geliştirebilecek demokratik değerler olarak nitelendirilebilir. Bir diğer deyişle, bilgi ve iletişim teknolojileri desteği ile sunulan katılım mekanizmaları aracılığı ile görünür kılınan vatandaş, idarenin meşruiyetini güçlendirerek, kurum veya kuruluşa güven sağlayarak kamu kurumlarının yönetmel kapasitesine olumlu katkı sağlayabilir. Bunların yanında e-katılımın faydalarından şeffaf ve hesap verebilir yönetim anlayışına katkı, yönetmel kapasiteyi geliştirme potansiyeline sahiptir.

E-katılımın yönetmel kapasiteye yönelik en önemli katkısının ekonomik açıdan değer yaratarak kaynakların yerinde kullanılmasına ve idarenin doğru karar verebilme yeteneğine yardımcı olması olduğu söylenebilir. Bu kapsamda E-katılım, kaynakları daha doğru kullanarak var olan bilgilerin veya yeni bilgilerin daha az maliyetle elde edilmesine ve kamu hizmetlerinin ve politikalarının daha az maliyetle, daha kaliteli ve hızlı geliştirilmesine (Kim ve Lee, 2012; Sobacı, 2010; Brabham, 2013; Moon, 2018; Brabham, 2009; Haltafova, 2017; Prpić, 2015; Clark ve Brudney, 2018; Cordella ve Paletti, 2017, Zambrano ve Eymann, 2014, Chen ve Aitamurto, 2019; Schuurman vd., 2012) yardımcı olmaktadır. Daha geniş kitleden daha az maliyetle kısa zamanda doğru bilgiyi elde eden idare, kaynakları doğru kullanarak hem finansal kapasitesini geliştirmekte hem de doğru karar vererek politika, kaynak ve program yönetimi açısından da yönetmel kapasitesini geliştirebilmektedir. Bunların yanında, meşruiyet ve güven kazanan kurum lideri de kamu politikalarının ve hizmetlerinin geliştirilmesine ve iyileştirilmesine yönelik elde ettiği nitelikli bilgiler sayesinde liderlik kapasitesine katkı sağlayacaktır. Tüm bu yaratılan değerler de hem kurum lideri hem de çalışan motivasyonu açısından, yönetmel kapasitenin güçlenmesine yardımcı olacaktır.

Günümüzde özellikle daha da önem kazanan afet, salgın hastalık ve güvenlik sorunları gibi olağanüstü durumlarda acil durumun doğru şekilde yönetimi, idareler açısından hayati önem arz etmektedir. Bu kapsamda anlık, güncel

ve doğru bilgi paylaşımına en çok gereksinim duyulan acil durumların yönetiminde kullanılan katılım yöntemlerinin (kitle kaynak kullanımı, ortak yapım, kitle fonlama, ortak dizayn vb.) idarenin politika, kaynak ve program yönetimi açısından yönetmel kapasitesine önemli katkılar sağladığı söylenebilir. Bu bağlamda e-katılımın, karar alınırken kaynakları doğru kullanarak, bilgilere doğru zamanda, doğru kitleden hızlı elde etmesi ve sorunları hızlı çözmesi (Chen ve Aitamurto, 2019; Moon, 2018; Pak vd., 2017; Samonte vd., 2019; Al Wahedi vd., 2015; Nam 2012, Bott vd., 2012; Besaleva ve Weaver, 2013; Chatfield ve Brajawidagda, 2014; Haltofová, 2019; Harrison ve Johnson, 2019; Song, 2020) gibi faydaları kurumun yönetmel kapasitesine (kaynakları doğru kullanma, doğru karar verme ve politika geliştirme, liderlik niteliklerini güçlendirme vb.) doğrudan katkı sağlayabilir (kamu yönetiminde e-katılımın yönetmel kapasiteye yönelik fayda yaratan değerleri için bkz. Tablo 2).

Tablo 2. Kamu yönetiminde E-katılımın Yönetmel Kapasiteye Yönelik Fayda Yaratan Değerleri

Kamu yönetiminde e-katılımın yönetmel kapasiteye yönelik demokratik anlamda değer yaratan faydaları	Kamu yönetiminde e-katılımın yönetmel kapasiteye yönelik ekonomik ve idari kararlar ekseninde değer yaratan faydaları
İdarenin meşruiyetini güçlendirme	Kaynakları doğru ve yerinde kullanma
İdareye güven sağlama	Var olan ve yeni bilgileri daha az maliyetle elde etme
Hesap verebilir yönetim sağlama	Var olan ve yeni bilgileri daha az maliyetle depolama
Şeffaf bir yönetim sağlama	Kamu hizmetlerini ve politikalarını daha az maliyetle, daha kaliteli ve hızlı gerçekleştirme
	Liderlik niteliklerini geliştirme

E-Katılımın Düzeyler Çerçevesinde Yönetmel Kapasiteye Olası Faydaları

Literatürdeki e-katılım düzeyleri incelendiğinde uluslararası veya ulusüstü kuruluş veya örgütler tarafından geliştirilen modeller ve bu modeller dikkate alınarak akademisyenler tarafından geliştirilen sınıflandırmalar dikkat çekmektedir (Saylam, 2020: 27). Bu kapsamda OECD (2003), Uluslararası Vatandaş Katılım Örgütü (2007), Birleşmiş Milletler (United Nations) (2003) tarafından geliştirilen e-katılım düzeyleri ve bu düzeylere yönelik sunulan e-katılım araçları çalışmaların

esin kaynağı olmuştur.⁴ OECD (2003) e-katılım düzeylerini “e-bilgilendirme, e-danışma ve aktif e-katılım” olarak sınıflandırmıştır. *E-bilgilendirme düzeyinde* kamu politikalarına ve hizmetlerine yönelik devletten vatandaşa doğru tek yönlü ve pasif katılım söz konusudur. E-bilgilendirme düzeyinde vatandaşa sunulan ‘arama motorları, e-mail, çevrimiçi sözlük, resmî belgelerin çok dilli olarak çevrilmiş versiyonları, geliştirilmiş stil kontrolleri, stil denetleyicileri, yabancı dillere yönelik dil çeviri desteği, çevrimiçi geri bildirim, çevrimiçi raporlar (faaliyet raporları gibi)’ gibi teknolojik araçlarla, vatandaşın kamu politikalarına ve hizmetlerine yönelik tek yönlü ve pasif katılımı söz konusu olmaktadır (OECD, 2003: 14). *E-danışma düzeyinde* ise, kamu hizmetlerinin şekillenmesinde, kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında vatandaşa iki yönlü, sınırlı bir iletişim bulunmakta, vatandaşın talep ve görüşleri dikkate alınmakta, ancak vatandaşın kamu politikası süreçlerine herhangi bir yaptırımı bulunmamaktadır. E-danışma düzeyinde ‘çevrimiçi anket, kamuoyu yoklamaları, tartışma forumları, e-posta izleme, bülten panoları, sık sorulan sorular SSS, çevrimiçi vatandaş jürileri, e-topluluk araçları’ gibi teknolojik araçlar kullanılmaktadır. Hiyerarşik olarak en üst katılımın sağlandığı *aktif e-katılım düzeyinde*, vatandaşın karar alma, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması sürecine çift yönlü aktif katılımı söz konusu olmaktadır. Bu düzeyde vatandaşın kamu politikalarına aktif katılımı sağlandığına yönelik geri bildirim esas olduğundan vatandaşın görüş, talepleri ve kaygıları gerçek anlamda bir girdi olarak devlet aktörleri tarafından hesaba katılmakta veya dikkate alınmaktadır. Hiyerarşik olarak en üst katılımın sağlandığı aktif e-katılım düzeyinde ‘e-topluluk, e-dilekçe, e-referandum (herhangi bir mevzuat değişikliğinde), elektronik vatandaş jürileri, hedef kitle için oluşturulmuş aktif e-mail grupları’ gibi araçlar kullanılmaktadır (OECD, 2003).

Çalışmanın devam eden kısmında diğer Uluslararası/ulusüstü kurum/kuruluşlara ve akademisyenlere esin kaynağı olan OECD tarafından geliştirilen e-katılım düzeylerinin yönetsel kapasiteye muhtemel etkilerine işaret edilmektedir.

E-Bilgilendirme Düzeyi: Kamu kurumlarına, kamu politikalarına ve hizmetlerine yönelik her türlü bilgi, veri ve mevzuatın açık, anlaşılır, kullanıcı dostu ve erişilebilir olması, vatandaşın kamu politikalarına ve hizmetlerine ilişkin bilgili

⁴ OECD tarafından geliştirilen e-katılım sağlama düzeylerinden faydalanarak Birleşmiş Milletler (2020) e-bilgilendirme, e-danışma, e-iş birliği ve e-yetkilendirme, Macintosh’da (2004), e-etkinleştirme, e-dahil etme ve e-yetkilendirme olarak aşağıdan yukarı üç katılım düzeyi geliştirmiştir. Tambouris vd. de (2007a) Uluslararası Vatandaş Katılım Örgütü’nün geliştirdiği katılım tipolojisini kullanarak e-katılım düzeylerini “e-bilgilendirme, e-danışma, e-dahil etme, e-işbirliği, e-yetkilendirme” olarak sıralamışlardır. Literatürden ve OECD tarafından geliştirilen e-katılım modelleri dikkate alınarak Wimmer (2007), Reddick (2011), A.Dalou ve A.Shanab (2013) ve Saylam (2020) gibi akademisyenlerin de e-katılım düzeylerine yönelik çalışmaları mevcuttur.

ve bilinçli olmasını sağlamaktadır. Bilgilendirme düzeyi sayesinde, kamu kurumları için yönetmel kapasitelerini geliştirecek hazır bilinçli, nitelikli bir kitle bulunabilmektedir. Kamu kurum veya kuruluşlarına yönelik her türlü bilginin erişime açık olması, yönetimde hesap verebilir ve şeffaf bir yapı sağlayarak, kurumun yönetim kapasitesine olumlu katkı sağlayacaktır. Günümüzde vatandaşlar, ilgili kuruma dilekçe ile kendileri ve kamu kurumları ile ilgili talep, istek ve şikâyet yapabilmektedirler. Vatandaşlar dilekçeye ek olarak Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarından istisnalar dışında her türlü bilgi ve belgeye ilişkin taleplerini elektronik başvuru ile yapabilmektedirler. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından da idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin sorunlar vatandaşlardan gelen şikâyetler üzerine incelenmekte ve kurum tarafından idareye tavsiyeler verilmektedir. Kuruma başvurular elektronik olarak da yapılabilmekte ve bu mekanizma, vatandaşların yönetim üzerinde dolaylı denetimini sağlayarak yönetmel kapasite üzerinde olumlu etki yaratabilmektedir.⁵ Son olarak, vatandaşın kamu politikalarına yönelik bilgili ve bilinçli olması, kamu çalışanlarının, e-katılıma yönelik motivasyonuna da etki edebilmektedir. Örneğin Magno ve Cassia, 2014 yılında yaptığı çalışmada, kamudaki insan kaynağının, hizmet alıcıların katılımı ile alakalı gerekli bilgi, donanım ve bilinçten mahrum olduklarına yönelik algısı, vatandaş sistemlerine dahil etme isteklerini, negatif yönde etkilediğini tespit etmişlerdir. Dolayısıyla vatandaşın e-katılıma yönelik bilgili ve bilinçli olması, kurum çalışanlarının ve liderlerinin motivasyonlarına yönelik yönetmel kapasitelerini olumlu etkileyeceği söylenebilir.

E-Danışma Düzeyi: Kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve kamu hizmetlerine ilişkin konularda vatandaş görünür kılmak, onlarla istişare etmek veya müzakerelerde bulunmak, ilgili konuda gerektiğinde, doğru kitleden veri ve yeni veri elde edilmesini ve bu verilerin depolanmasını sağlamaktadır. Bu da kamu kurumlarının politika oluşturma ve karar verme etkinliklerini geliştirerek yönetmel kapasitelerine katkı sağlayabilecektir. Bunların yanında, geleneksel katılım araçlarına göre daha az maliyetli olan e-katılım araçları, kamu politikalarına ilişkin bilgilerin daha hızlı, etkin ve verimli bir şekilde elde edilmesini sağlayarak kurumun finansal/mali kapasitesine katkı sağlayabilir. Yine bilgilendirmede olduğu gibi vatandaş görünür kılan kamu politikaları, kurumun denetim kapasitesine de fayda sağlayacaktır.

⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı başlığı altında yer alan 74. maddesine göre "vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir." Ek Fıkra ile 2010 yılında "Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir" ibaresi eklenmiştir.

Kamu politikalarına ve hizmetlerine ilişkin müzakere veya istişare eden kurum lideri, alternatif kamu politikalarına yönelik doğru kitleden veri toplayacağı veya depolayacağı için kurumun liderlik kapasitesine de olumlu katkı sağlayacaktır. Her ne kadar bu düzeyde vatandaşla idare arasında iki yönlü sınırlı bir iletişim olsa da dikkate alındığını bilen vatandaşın kuruma güveni artacaktır. Bu da nihai olarak kurumun meşruiyetini artırarak, yönetsel kapasitesine olumlu tesir edecektir. Doğru veriyi, doğru zamanda, doğru kitleden elde eden idare, gerektiğinde bu veriyi doğru yerde kullanarak hizmet ve politikalarına yönelik yönetsel kapasitesini güçlendirebilmektedir.

Aktif E-Katılım Düzeyi: Aktif e-katılım düzeyinde, vatandaş, kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve kamu hizmetlerinin sunulmasında, üretici konumunda görülmüştür. Bir diğer deyişle, aktif e-katılım düzeyinde vatandaşın kamu politikalarına ve hizmetlerine etkisi ve kontrolü meşru olarak delege edilmiştir. Aktif e-katılım düzeyinde, idare, hizmet verdiği vatandaşların talep, istek ve görüşlerine göre karar alacağı için kaynak yönetimi ve denetim açısından yönetsel kapasitesini geliştirecektir. İdarenin gerektiğinde doğru kitleden, doğru veriyi alıp, bu verileri işleyeceği için program ve politika yönetimi açısından da yönetsel kapasitesi güçlenecektir. Daha önce de değinildiği gibi verilerin depolanması ve toplanmasında geleneksel araçlara kıyasla daha az maliyetli olan e-katılım araçlarıyla, kurum doğru karar alarak hem finansal kapasitesine hem de karar verme kapasitesine katkıda bulunacaktır. Vatandaşın görüş ve doğrultuları ekseninde karar alan güvenilir idarenin meşruiyeti daha yüksek olacağı için idarenin kurumsal ömrü de daha uzun olacaktır. Burada eleştiri olarak değinilecek nokta demokratik süreçlerin karar vermede uzun soluklu olmasıdır. Ancak e-katılım modellerinin daha fazla veriyi daha hızlı çözümlenmesi sayesinde, özellikle günümüzde, bu modellerin kurumların sorun çözme ve karar verme kapasitesine katkı sağlayacağı söylenebilir. Daha önce de belirtildiği gibi insan kaynaklı veya insan kaynaklı olmayan afetlerde ve güvenlik gibi genel acil durumlarda, kamu kurumları hızlı bir şekilde karar alarak sorun çözmesi gerekmektedir. Bu gibi durumlarda, bilgi ve iletişim teknolojileri destekli kitle kaynak kullanımı (kitle kaynak hizmet sağlama, kitlesel fonlama, kitlesel yarışma, kitlesel algılama, kitlesel sıralama), ortak yapım, ortak tasarım ve ortak yaratım vb. (Kamu yönetiminde kullanılan bilgi ve iletişim teknolojileri destekli katılım modelleri için bkz. Saylam. 2021a; Saylam ve Yıldız, 2022) katılım modelleri, doğru kitleden, doğru zamanda, doğru veriye daha az maliyetle erişerek kurumun genel yönetsel kapasitesine doğrudan yardımcı olabilmektedir. Özetle, ‘yeni normal’ denilen dünya düzeninde, vatandaşın aktif düzeyde katılımını sağlayan bilgi ve iletişim teknolojileri destekli katılım modelleri, idarenin değişimi öngörme, beklenmedik duruma müdahale etme, doğru kararlar içeren politikaları oluşturma ve geliştirme, kaynakları daha az maliyetle doğru yönetebilme ve doğru liderlik etme gibi yönetsel becerilerine katkı sağlamaktadır.

Sonuç

Kamu yönetiminde yönetmel kapasite kavramı son yıllarda gittikçe önem kazanmaya başlamıştır. Çeşitli bileşenleri içerisinde barındıran kavram, daha çok bileşenlerine ayrılarak incelenmekte ve her bir bileşenin yönetmel kapasite üzerindeki olası etkileri araştırılmaktadır. Bu çalışmada kamu yönetiminde yönetmel kapasiteyi geliştirmede önemi gittikçe artan e-katılımın yönetmel kapasite üzerinde olası olumlu etkileri analiz edilmiştir. E-katılımın yönetmel kapasite üzerinde olumlu etkilerinin yanında sayısal uçurum olarak adlandırılan özellikle bilgisayar okur yazarlığı olmayan ya da bilgisayara erişimi olmayan kişilerin katılımına imkân sunmaması, bilgi dezenformasyonuna neden olması; farklı talep ve görüşlerin sisteme dahil edilmesindeki zorluk diğer bir ifade ile girdilerin politika sürecine aktarılmasında entegrasyon ve yanıt verme sorunu, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda vatandaşların katılımının sorun olması, karar vermede gecikmeye neden olması gibi bazı dezavantajları da bulunmaktadır (Roberts, 2008: 13-14; Macintosh, 2007). Ancak bu çalışmada e-katılımın yönetmel kapasite üzerindeki faydalarına odaklanılmıştır.

Yönetimin politika oluşturma, uygulama ve kamu hizmetlerinin sunulmasına ilişkin süreçlerine, vatandaşların bilgi ve iletişim teknolojileri kanalıyla katılımı olarak ifade edilebilen e-katılımın yönetmel kapasiteye yönelik potansiyel faydaları 2 başlık çerçevesinde değerlendirilebilir. Bunlardan birincisi, idarenin meşruiyetini güçlendirme, idareye güven kazandırma, hesap verilebilir ve şeffaf bir yönetim sağlama gibi demokratik anlamda değer yaratan faydalardır. İkincisi ise kaynakları doğru ve yerinde kullanma, var olan ve yeni bilgileri daha az maliyetle depolama, kamu hizmetlerini ve politikalarını daha az maliyetle, daha kaliteli ve hızlı gerçekleştirme, liderlik niteliklerini geliştirme gibi e-katılımın yönetmel kapasiteye yönelik ekonomik ve idari kararlar ekseninde değer yaratan faydalarıdır. E-katılımın yönetmel kapasite üzerinde olası faydaları e-bilgilendirme, e-danışma ve e-katılım düzeyleri çerçevesinde değerlendirildiğinde ise e-bilgilendirme düzeyinde e-katılım, vatandaşların bilgili ve bilinçli olmasını mümkün kılmaktadır. Bu ise hesap verilebilirliği güçlendirmekte, liderlik ve denetim kapasitesini olumlu yönde etkilemektedir. Yine e-bilgilendirme düzeyinde kamu kurum veya kuruluşlarına yönelik her türlü bilginin erişime açık olması, yönetimde hesap verebilir ve şeffaf bir yapı sağlayarak, kurumun yönetim kapasitesine olumlu katkı sağlamaktadır. E-danışma düzeyinde ise kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve kamu hizmetlerine ilişkin konularda vatandaş görüşünü kılmak, onlarla istişare etmek, doğru kitleden veri elde edilmesini ve bu verilerin depolanmasını sağlamaktadır. Bu da kamu kurumlarının politika oluşturma ve karar verme etkinliklerini geliştirerek yönetmel kapasitelerine katkı sağlayabilmektedir. Daha hızlı ve etkin veri elde edilmesi ise diğer taraftan kurumun mali kapasitesine olumlu katkı sağlayacaktır. Vatandaşlara danışmak aynı zamanda liderlerin daha yerinde kararlar vermesini sağlayarak liderlik kapasitesini

geliştirecek, dikkate alındığını hisseden vatandaşın kuruma olan güveni artacaktır. Bu da sonuçta kurumun meşruiyetini artırarak yönetsel kapasiteyi güçlendirmektedir. E-danışma düzeyinde ise diğer düzeyde belirtilen olumlu katkılar yanında idare, hizmet verdiği vatandaşların talep, istek ve görüşlerine göre karar alacağı için kaynak yönetimi ve denetim açısından yönetsel kapasitesini geliştirecektir. İdare, gerektiğinde doğru kitleden, doğru veriyi alıp, bu verileri işleyeceği için idarenin program ve politika yönetimi açısından da yönetsel kapasitesi güçlenecektir.

E-katılım, yönetsel kapasitenin önemli bileşeni olmakla birlikte yönetsel kapasite üzerinde e-katılımın diğer bileşenlere göre etkisinin az mı çok mu olduğu konusu da belirsizdir. Yönetsel kapasite alanında yapılan çalışmaların en önemli çıkmazlarından birisi de bu noktada kendini göstermektedir (El-Taliawi, 2019). Yönetsel kapasiteyi bileşenlerine ayırdıktan sonra bu bileşenlerin yönetsel kapasite üzerinde etkilerinin eşit derecede olduğunu düşünmek araştırmacıları yanıltabilmektedir. Özellikle sosyal bilimler alanında bazı sonuçların sayısal olarak belirlenememesi ve bazı politika sonuçlarının ortaya çıkmasının uzun zaman alması, yönetsel kapasiteyi etkileyen bileşenlerin yönetsel kapasite üzerinde etkisinin net olarak belirlenmesini engellemektedir. Diğer taraftan kapasitenin bileşenlerinin tek başına kuruma sağlamış olduğu fayda diğer bileşenlerle birlikte değerlendirildiğinde sağlamış olduğu faydadan daha farklı olabilmektedir. Bu çerçevede e-katılımın tek bir bileşen olarak kuruma olan katkısı diğer kapasite bileşenleri olan liderlik, insan kaynağı gibi bileşenlerle birlikte değerlendirildiğinde daha anlamlı olacaktır. Bu çalışmada e-katılımın yönetsel kapasite üzerindeki faydalarına odaklanılarak e-katılımın yönetsel kapasite üzerindeki etkileri genel bir çerçevede teorik olarak ele alınmıştır. E-katılımın kamu kurumlarında hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlama, meşruiyeti güçlendirme ve güveni artırma gibi faydalarına yönelik her türlü alan araştırması ve teorik çalışmalar bu çalışmanın amacına ulaşmasına katkı sağlayacaktır. Yine e-katılım alanında başarılı olan ülkelerin yönetsel kapasiteleri incelenerek e-katılımın başarısı için gerekli olan bileşenlerin tespitine yönelik yapılan çalışmaların da bu alana önemli katkı sağlayacağı söylenebilir.

E-katılımın yönetsel kapasiteye yönelik olumlu katkılarının kurumda sürdürülebilir şekilde yönetilmesi de büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede kamu kurumları açısından e-katılımı etkileyen faktörlerin dikkate alınması önemlidir. Kamu yönetiminde idare açısından e-katılımı etkileyen dış etmenler ‘siyasi destek, eş biçimlilik, kurumlar arası koordinasyon, rekabet baskısı, medya etkisi ve yasal düzenlemeler’ olarak sıralanabilir. İç etmenler ise ‘çalışan açısından, özerklik, çalışanların, iletişimsel ve müzakereci becerileri, eğitimleri ve örgütsel öğrenme; kurum açısından, örgütün mali ve zaman kapasitesi, kurum kültürü, teknik altyapı ve yönetici açısından, yöneticinin siyasi görüşü, liderlik’ olarak

ifade edilebilir (Saylam, 2021b). Bu kapsamda başarılı bir e-katılımının idare tarafından sürdürülebilmesi için idarenin, kurumlar arası koordinasyona yönelik yönetmel kapasitesini güçlendirmesi, e-katılıma yönelik yasal mevzuatların düzenlenmesi için girişimlerde bulunması ve siyasi desteği sağlaması için iletişim yeteneğini artırması gerekmektedir. İkinci olarak kurum çalışanlarının bilgi ve iletişim teknolojilerine yönelik bilgi, beceri ve eğitimleri güçlendirilmeli, muhabtabı olan vatandaşlara karşı iletişimsel ve müzakereci yönetmel kapasiteleri geliştirilmelidir. Üçüncü olarak, kurumun başarılı bir e-katılımı sürdürmesi için finansal ve teknik kapasitesini güçlendirmesi ve bu amaca yönelik kaynak, program ve politika yönetimi kapasitesini artırmalıdır. Son olarak, liderin e-katılıma yönelik tutumu da e-katılımın sürdürülmesinde önemli bir faktör olmasından dolayı, e-katılıma yönelik bilincin sürdürülmesi için idarenin liderlik kapasitesi geliştirilmelidir.

E-katılımın yönetmel kapasiteye yönelik katkılarının sürdürülebilir şekilde yönetilmesi noktasında hem araştırmacıların hem de uygulayıcıların dikkat etmesi gereken en önemli noktalardan birisi de yönetmel kapasite değerlendirmelerinin tek seferlik bir değerlendirme olarak görülmemesidir. Yönetmel kapasite statik değil dinamik bir kavramdır (El-Taliawi, 2019). Yönetmel kapasite bileşenlerinin kuruma olan etkisinin ve öneminin siyasi, ekonomik ve idari çevrede meydana gelen değişimlerden etkileneceğini göz ardı etmemek ve sürekli bir değerlendirmeyi esas almak gerekmektedir. Bu çerçevede bilgi iletişim teknolojilerinin hızlı bir şekilde değiştii ve değiştii günümüzde e-katılımın yönetmel kapasite üzerinde etkilerinin çeşitlenerek artacağı söylenebilir.

Kaynakça

- Al Wahedi, I. S., S. A. Hoshang ve H. Tamimi (2015). "Investigating Factors Influencing the Acceptance and Utilization of Government Mobile Crowdsourcing Applications Case Study: Cityguard Application in Abu Dhabi City". *13th International Conference on e-Society 2015*, Madeira, Portugal.
- Albert, A. ve E. Passmore (2008). *Public Value and Participation: A Literature Review for the Scottish Government*, The Work Foundation, www.scotland.gov.uk/socialresearch, (17.04.2022).
- Al-Dalou, R. ve E. Abu Shanab (2013). "E-Participation Levels and Technologies". *ICIT 2013 The 6 International Conference on Information Technology*, https://www.researchgate.net/publication/273632293_Eparticipation_levels_and_technologies, (10.02.2022).
- Balm, K. (2008). *Pacific Choice Building Capacity through Participation*. Philippines: Asian Development Bank.
- Besaleva, L. I. ve A. C. Weaver (2013). "Crowdhelp: Application for Improved Emergency Response Through Crowdsourced Information". *Proceedings of the*

2013 ACM conference on Pervasive and ubiquitous computing adjunct publication-UbiComp '13 Adjunct, 1437-1446.

- Bott, M., B. S. Gigler ve G. Young (2012). "The Role of Crowdsourcing for Better Governance in Fragile State Contexts". Word Bank Publications.
- Bovaird, T. (2007). "Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services". *Public Administration Review*, 67(5), 846-860.
- Brabham, D. C. (2009). "Crowdsourcing the Public Participation Process for Planning Projects". *Planning Theory*, 8(3), 242-262.
- Brabham, D. C. (2013). *Crowdsourcing*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press.
- Caiden, G. (1973). "Development, Administrative Capacity and Administrative Reform". *International Review of Administrative Sciences*, 39(4), 327-344.
- Callahan, K. (2007). "Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation". *Public Administration and Public Policy*, 126, New York, London: Taylor & Francis, 149-172.
- Charalabidis, Y. N., E. Loukis, A. Androutsopoulou, V. Karkaletsis ve A. Triantafillou (2014), "Passive Crowdsourcing in Government Using Social Media". *Transforming Government: People, Process and Policy*, 8, 283-308.
- Chatfield, T. ve U. Brajawidagda (2014). "Crowdsourcing Hazardous Weather Reports from Citizens via Twittersphere under the Short Warning Lead Times of EF5 Intensity Tornado Conditions". *Proc. 47th Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, 2231-2241.
- Chen, K. ve T. Aitamurto (2019). "Barriers for Crowd's Impact in Crowdsourced Policymaking: Civic Data Overload and Filter Hierarchy". *International Public Management Journal*, 22(1), 99-126.
- Christensen, R. K. ve B. Gazley (2008). "Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement". *Public Administration and Development*, 28(4), 265-279.
- Clark, B. Y. ve J. L. Brudney (2018). "Citizen Representation in City Government-Driven Crowdsourcing". *Journal of Collaborative Computing*, 27(36, SI).
- Cordella, A. ve A. Paletti (2017). "Value Creation, ICT, and Co-Production in Public Sector: Bureaucracy, Opensourcing and Crowdsourcing". *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research*. New York: ACM, 185-194.
- El-Taliawi, O. G. ve Z. Van Der Wal, (2019). "Developing administrative capacity: an agenda for research and practice". *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257.

- Farazmand, A. (2009). "Building administrative capacity for the age of rapid globalization: A modest prescription for the twenty-first century". *Public Administration Review*, 69(6), 1007-1020.
- Hacker, K. L. ve J. Van Dijk (Ed.) (2000). *Digital Democracy: Issues of Theory and Practices*. London: Sage.
- Haltofová, B. (2019). "Critical Success Factors of Geocrowdsourcing Use in E-Government: A Case Study from the Czech Republic", *Urban Research & Practice*, 13(4), 434-451.
- Harrison, S. ve P. Johnson (2019). "Challenges in the Adoption of Crisis Crowdsourcing and Social Media in Canadian Emergency Management". *Government Information Quarterly*, 36(3), 501-509.
- Heald, D. (2006). "Varieties of Transparency". *Transparency: The Key to Better Governance?* (Ed. C. Hood ve D. Heald). Oxford: Oxford University Press, 25-43.
- Hyeon-Suk Lyu (2008). "The Public's E-Participation Capacity and Motivation in Korea: A Web Survey Analysis from a New Institutional Perspective,". *Journal of Information Technology & Politics*, 4(4), 65-79.
- Ingraham, P. W. (2007). "Studying State and Local Government Management Systems: Why We Need to Do It". *Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government*. (Ed. P. W. Ingraham). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1-14
- Ingraham, P. W. ve A. K. Donahue (2000). "Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity". *Governance and Performance: New Perspectives*. (Ed. C. J. Heinrich, ve L. E. Lynn, JR.). Washington, D.C.: Georgetown University Press, (Kindle Edition).
- Joaquin, M. E. ve T. J. Greitens (2021). *American Administrative Capacity: Decline, Decay, and Resilience*. Switzerland: Springer.
- Kim, S. ve J. Lee (2012). "E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government". *Public Administration Review*, 72(6), 819-828.
- Ko, K., H. H. Park, D. C. Shim ve K. Kim (2021). "The change of administrative capacity in Korea: contemporary trends and lessons". *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), 238-255.
- Krishnan, S., T. S. H. Teo ve J. Lim (2013). "E-Participation and E-Government Maturity: A Global Perspective". *Grand Successes and Failures in IT: Public and Private Sectors*. (Ed. Y. K. Dwivedi, H. Z. Henriksen, D. Wastell ve R. De'). Berlin: Springer, 420-435.
- Kühl, S. (2009). "Capacity Development as the Model for Development Aid Organizations". *Development and Change*, 3(40), 551-577.

- Kutlu, Önder (2013). “Yerel Yönetimlerde Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmaları”. *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar: 60. Yılında TODAİE*. (Ed. E. G. İsbir). Ankara: TODAİE Yayını, 459-479.
- Kyere, F. ve N. Y. Kumah Gyamea (2017). “The imperative of e-participation in sustainable community development in Ghana”. *Journal of Public Administration and Governance*, 7(4), 211-223.
- Le Blanc, D. (2020). “E-participation: a quick overview of recent qualitative trends”. United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Working Paper, No. 163.
- Leffeler E. (2021). “The Four Co’s: Co-commissioning, Co-design, Co-delivery and Co-assessment of Public Services and Outcomes Through Traditional and Digital Mechanisms”. *Co-Production of Public Services and Outcomes*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Lodge, M. ve K. Wegrich (2014). “Setting the Scene: Challenges to the State, Governance Readiness, and Administrative Capacities”. *The Governance Report 2014*. Oxford: Hertie School of Governance, 15-26.
- Lukensmeyer, C. J. ve W. Jacobson (2013). *Bringing Citizen Voices to the Table: A Guide for Public Managers*. New York: Jossey-Bass.
- Macintosh, A. (2004). “Characterizing E-Participation in Policy-Making”. *In the Proceedings of the Thirty-Seventh Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-37)*.
- Macintosh, A. (2007). *Challenges and Barriers of eParticipation in Europe*. Future of Democracy Forum. Stockholm: Riksdag.
- Magno, F. ve F. Cassia (2015). “Public Administrators’ Engagement in Services Co-Creation: Factors That Foster and Hinder Organisational Learning About Citizens”. *Total Quality Management & Business Excellence*, 26(11-12), 1161-1172.
- Malle, S. A. (2019). “Local Government Capacity On Electronic Participation: A Case Study Of Kinondoni Municipal”. *A Dissertation Degree of Master of Business Administration in Corporate Management (MBA-CM) of University*.
- Meijer, A. ve W. Boon (2021). “Digital Platforms for The Co-creation of Public Value”. *Policy and Politics*, 49(2), 231-248.
- Mizrahi, Y. (2003), Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature, WBI Evaluation Studies, No: EG03-72, Washington, D.C.: World Bank Institute, https://www.academia.edu/11097461/Capacity_Enhancement_Indicators_Review_of_the_Literature, (15.04.2022).
- Moon, M. J. (2018). “Evolution of Co-production in the Information Age: Crowdsourcing as a Model of Web-based Co-production in Korea”. *Policy and Society*, 37(3), 294-309.

- Morgan, P. (2006). "The Concept of Capacity". *Study on Capacity, Change and Performance*, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2006-The-Concept-of-Capacity.pdf>, (15.04.2022).
- Mossberger, K., Y. Wu ve J. Crawford (2013). "Connecting citizens and local governments? Social media and interactivity in major U.S. cities". *Government Information Quarterly*, 30, 351-358.
- Nabatchi, T. (2012). *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*, Fostering Transparency and Democracy Series, IBM Center for the Business of Government, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan048340.pdf>, (15.05.2022).
- Nabatchi, T. ve M. Leighninger (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. New York: Jossey-Bass.
- Nam, T. (2012). "Suggesting Frameworks of Citizen-Sourcing via Government 2.0.". *Government Information Quarterly*, 29, 12-20.
- NJI (2002). *The New Jersey Initiative: Building Management Capacity in New Jersey Municipalities*, Alan K. Campbell Public Affairs Institute, New York.
- OECD (2003). *Promise and Problems of E-Democracy, Challenges of Online Citizen Engagement*. OECD Publishing.
- OECD (2006). *The Challenge of Capacity Development: Working Toward Good Practice*. Development Assistance Committee. Paris, <https://www.oecd.org/env/outreach/40695940.pdf> (04.04.2022).
- Osborne, S. P. (2006). "The New Public Governance?". *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Pak, B., A. Chua ve A. Vande Moere (2017). "FixMyStreet Brussels: Socio-Demographic Inequality in Crowdsourced Civic Participation". *Journal of Urban Technology*, 24(2), 65-87.
- Peixoto, T. ve J. A. Fox (2016). "When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness?". *World Development Report 2016: Digital Dividends*.
- Prpić, J., A. Taeihagh, J. Taeihagh ve J. Melton (2015), "The Fundamentals of Policy Crowdsourcing", *Policy and Internet*, 7(3), 340-361.
- Reddick, C. G. (2011). "Citizen Interaction and E-Government: Evidence for the Managerial, Consultative, and Participatory Models". *Transforming Government: People, Process and Policy*, 5(2), 167-184.
- Roberts, N. C. (2008). *The Age of Direct Citizen Participation*. New York: Routledge.
- Rose, J., ve C. Sanford (2007). "Mapping eParticipation Research: Four Central Challenges". *Communications of the Association for Information Systems*, 20, 909-943.

- Samonte, M. J. C., J. M. Q. Arganza, C. M. E. Aurelio ve P. D. A. Gonzales (2019). "E-Complaint: An Analytical Crowdsourcing Mobile Application for Community Peace and Order System". *ACM International Conference Proceeding Series, Part F148384*, 105-109.
- Saylam, A. (2019). "Kamu Yönetiminde E-Katılım". *Kamu Yönetiminde Doğrudan Vatandaş Katılımı*. (Ed. Belgin Uçar Kocaoğlu). Ankara: İmaj Yayınevi, 91-115.
- Saylam, A. (2020). "Türk Kamu Yönetiminde Merkezi Düzeyde E-Katılım: Bakanlıkların Web Siteleri Üzerinden Bir Araştırma". *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (41), 23-37.
- Saylam, A. (2021a). "Kamu Yönetimde Bilgi ve İletişim Teknolojileri (BİT) Destekli Yaygın Katılım Modelleri: BİT Destekli Ortak Yapım Üzerinden Bir İnceleme". *Kamu Yönetiminde Elektronik Vatandaş Katılımı*. (Ed. A. Saylam). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Saylam, A. (2021b). "Kamu Yönetiminde Elektronik Vatandaş Katılımını Etkileyen Faktörler Ekseninde Türk Kamu Yönetimi için Bir Ortak Yapım Portal Önerisi: Milletinkarari.gov.tr.". *Kamu Yönetimi ve Teknoloji Dergisi*, 3(1), 81-101.
- Saylam, A. ve M. Yıldız (2022). "Conceptualizing citizen-to-citizen (C2C) interactions within the E-government Domain". *Government Information Quarterly*, 39(1), 1-14.
- Saylam, A., N.Karkın ve B. Uçar Kocaoğlu (2020). "Higher Public Officials on Direct Citizen Participation in Turkey: Institutionalized vs. Curious Public Administrators". *Civic Engagement Frameworks and Strategic Leadership Practices for Organization Development*. (Ed. S. Chhabra ve M. Kumar). US: IGI Global Publication, 142-170.
- Schuurman, D., B. Baccarne, L. De Marez ve P. Mechant (2012). "Smart Ideas for Smart Cities: Investigating Crowdsourcing for Generating and Selecting Ideas for ICT Innovation in A City Context". *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 7(3), 49-62.
- Sobacı, Z. (2010). "What the Turkish Parliamentary Web Site Offers to Citizens in Terms of Eparticipation: A Content Analysis". *Information Polity*, 15(3), 227-241.
- Song, Z., H. Zhang ve C. Dolan (2020). "Promoting Disaster Resilience: Operation Mechanisms and Self-Organizing Processes of Crowdsourcing". *Sustainability*, 12, 1862.
- Tai, K.-T., G. Porumbescu ve J. Shon (2020). "Can e-participation stimulate offline citizen participation: an empirical test with practical implications". *Public Management Review*, 22(2), 278-296.
- Tambouris, E., A. Macintosh, S. Coleman, M. Wimmer, T. Vedel, H. Westholm, B. Lippa, E. Dalakiouridou, K. Parisopoulos, J. Rose, G. Aichholzer ve R. Winkler (2007a). "Introducing eParticipation". *DEMO-net The Democracy Network*. (Ed. E. Tambouris). University of Macedonia.

- Tambouris, E., N. Liotas ve K. Tarabanis (2007b). "A Framework for Assessing eParticipation Projects and Tools". *Proceedings of the 40th Hawaii International Conference on System Sciences*. 1530-1605/07.
- Uçar Kocaoğlu, B. (2018). "Vatandaş Katılım Sürecinin Tasarımı". *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(2), 42-61.
- Uçar Kocaoğlu, B. ve M. K. Öktem (2016a). "Administrative Capacity for Municipalities: Comparison of Sample Case Municipalities of Central Anatolia Region and the State of Arizona". *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 7(2), 69-85.
- Uçar Kocaoğlu, B. ve M. K. Öktem (2016b). "Belediyelerde Yönetimsel Kapasite Değerlendirmesi: İç Anadolu Bölgesi Örneği". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 25(2), 53-79.
- Uçar Kocaoğlu, B. ve R. Phillips (2017). "Direct Public Participation in Local Government as Community Development: The Case of Turkey". *The Routledge Handbook of Community Development: Perspectives from Around the Globe* (Ed. S. Kenny, B. McGrath ve R. Phillips). New York and London: Routledge, 451-462.
- Uçar Kocaoğlu, B. ve A. Saylam (2017). "Türkiye’de Vatandaş Katılımı: Millî Eğitim Bakanlığı Örneği". *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(2), 123-144.
- Uçar Kocaoğlu, B. ve E. Seçkiner (2015). "Belediye Hizmetlerinde Gönüllü Katılım: Konya Örneği". *Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 17(29), 53-62.
- United Nations (Birleşmiş Milletler) (2003). "World Public Sector Report 2003". *E-Government at the Crossroads*. United Nations, New York.
- United Nations (Birleşmiş Milletler) (2020). "E-Government Survey 2020, Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development", [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf), (03.03.2022).
- United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) (UNDP) (2010). Measuring Capacity. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP_Measuring_Capacity_July_2010.pdf, (04.04.2022).
- Wimmer, M. A. (2007). "Ontology for an E-Participation Virtual Resource Centre". *ICEGOV 2007: Proceedings of the 1st International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. (Ed. T. Janowski ve T. A. Pardo). New York: ACM, 89-98.
- Wu, X., M. Ramesh ve M. Howlett (2015). "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities". *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.

Zambrano, R. ve S. Eymann (2014). "Crowdsourcing and Human Development: The Role of Governments". *ICEGOV'14: Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. New York: ACM, 170-177.

Zheng, Y. (2015). "Explaining Government Performance on E-Participation in New Jersey: Government Capacity and Willingness". *A Dissertation Submitted in Fulfilment of the Requirements for the Award of Degree of Doctor of Philosophy*. Public Administration of Rutgers University-Graduate School-Newark.

Türk Dışışleri Bürokrasisinde Değişen Normlar: Kariyerdışı Büyükelçi Atamalarının Yasal Arka Planı¹

Fırat YALDIZ*
Evren KÜÇÜK**

Öz: Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş sürecinden bugüne kadar 'büyükelçilik' her zaman önemli bir unvan ve görev olmuştur. Büyükelçilik görevinin Türk Dış Politikasına etkisini ve katkısını en üst seviyeye çıkarabilmek için, uluslararası ilişkiler sistemi ve uluslararası diplomasi hukuku ile uyumlu bir şekilde, uzmanlığa ve liyakate dayalı bir kariyer rejimi geliştirilmiştir. Dışışleri Bakanlığı mensupları için profesyonel bir kariyer olarak tasarlanan diplomatlık mesleğinin en üst basamağı olan büyükelçilik, aynı zamanda istisnai memuriyet olarak da görülmüş ve kariyerdışı büyükelçilik 'istisna' kavramının anlamına da uygun bir şekilde kullanılmıştır. Ancak, AK Parti iktidarı döneminde bu istisnai uygulama sayısal açıdan giderek artmış ve 10 yıl içerisinde 50'den fazla kariyerdışı büyükelçi atanmıştır. Türk dışışleri bürokrasisini etkileyen bu atamalar, iç hukukta da önemli ve çok sayıda yasal değişikliği ve düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Bu süreçte, bazı yasal düzenlemeler birden çok kez değişikliğe uğramıştır. Bu çalışmada, kariyerdışı büyükelçi atamalarına ilişkin yasal arka plana ve özellikle son yıllarda yapılan yasal değişikliklere odaklanılmaktadır. Bu doğrultuda, sadece yasalara ilişkin basit bir tarama yapmak yerine, bu yasal dönüşümün tarihsel ve siyasal koşullarla ilişkisi tartışılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Türk dışışleri bürokrasisi, diplomasi hukuku, büyükelçi atamaları, kariyerdışı büyükelçi, ulusal hukuk.

The Changing Norms of the Bureaucracy of the Turkish Ministry of Foreign Affairs: Legal Background of Non-Career Ambassador Appointments

Abstract: Since foundation of the Republic of Turkey, 'ambassador' has always been an important and valuable title and duty. In order to maximize the impact and contribution of ambassadorship to Turkish Foreign Policy, a career regime based on expertise and merit has been developed in accordance with the international relations system and international diplomacy law. The rank of ambassador, which is the highest level in the career of diplomacy, and designed as a profession for the members of the Ministry of

¹ Bu makale TÜBİTAK 1002 projesi (Proje No: 221K229) desteğiyle hazırlanmıştır.

* Doç. Dr., Kastamonu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü. ORCID: 0000-0001-5152-2050

** Doç. Dr., Kastamonu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü. ORCID: 0000-0003-0904-2453

Makale geliş tarihi : 05.05.2022

Makale kabul tarihi: 19.07.2022

Foreign Affairs, is also seen as an exceptional civil service post, and the non-career ambassador was used as an exceptional practice in accordance with the meaning of the concept of 'exception'. However, during the AK Party government, this exceptional practice increased numerically and more than 50 non-career ambassadors were appointed within the last 10 years. This political choice of the Government, has had a significant impact on the Turkish Foreign Affairs Bureaucracy, and required amendments in the relevant legislation. During this period, some of them were amended multiple times. This study explores the legal background regarding the appointment system of non-career ambassadors and especially the legal changes made in recent years. Accordingly, this paper not only makes a review on legal background, but also discusses the relationship between legal transformation and the historical and political conditions.

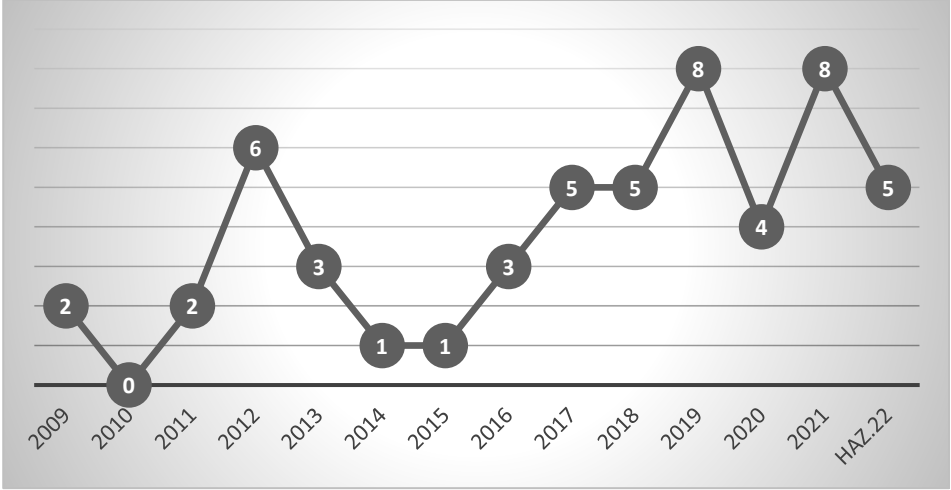
Keywords: *Bureaucracy of the Turkish Ministry of Foreign Affairs, diplomatic law, ambassador appointments, non-career ambassadors, national law.*

Giriş

Türkiye’de, kariyer dışı büyükelçi atamaları son dönemlerde önemli bir tartışma konusu hâline gelmiştir. Bu tartışmalar, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş döneminden beri istisnai olarak uygulanmakta olan kariyer dışı büyükelçi atamalarının, Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) iktidarı döneminde² giderek artması üzerine yoğunlaşmıştır. Kariyer dışı büyükelçi atamaları için 2009 yılı önemli bir kırılma noktasıdır. AK Parti iktidarı döneminde ilk defa bir misyon şefliğine (Vatikan Büyükelçiliği) kariyer dışı büyükelçi olarak Prof. Dr. Kenan Gürsoy atanmıştır (*Resmî Gazete*, 15.09.2009). 2009 yılından itibaren çıkarılan büyükelçi kararnamelerinin çoğunluğunda kariyer dışı başka atamalar da yer almış; 2009 yılında iki kariyer dışı büyükelçi atanırken, 2011 yılında iki, 2012 yılında altı, 2013 yılında üç, 2014 yılında bir, 2015 yılında bir, 2016 yılında üç, 2017 yılında beş, 2018 yılında beş, 2019 yılında sekiz, 2020 yılında dört, 2021 yılında sekiz kariyer dışı büyükelçi atanmıştır. Son olarak Nisan 2022’de beş yeni kariyer dışı büyükelçi atanacağı kamuoyuna yansımış, 2 Haziran 2022 tarihinde ise (*Resmî Gazete*, 02.06.2022) dört yeni kariyer dışı büyükelçi atanmıştır. (Bir kariyer dışı büyükelçinin atanma süreci devam etmektedir.) 2009 yılından günümüze kadar atanan toplam 53 kariyer dışı büyükelçiye (misyon şefi) ek olarak, AK Parti döneminde beş kişiye daha (misyon şefi olmadan) büyükelçi unvanı verilmiştir.

² AK Parti iktidarı döneminde ilk kez 2003 yılında Başbakan Başmüşaviri Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu’na büyükelçi unvanı verilmiş (*Resmî Gazete*, 2003) fakat herhangi bir misyona gönderilmemiştir. 2003 yılından günümüze kadar ise toplam beş (kariyer dışı) kişiye herhangi bir misyonda görevlendirilmeksizin büyükelçi unvanı verilmiştir. Bu konu aşağıda ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

Grafik 1. Kariyerdışı Büyükelçi Atamaları (2002-Haziran 2022)³



TÜBİTAK tarafından desteklenen projemiz kapsamında yapılan araştırmaların bir parçası olan bu çalışmada, sadece kariyerdışı büyükelçilerin atanmasındaki yasal arka plana odaklanılmaktadır. Çalışmada yanıtı aranacak temel araştırma sorusu, kariyerdışı büyükelçi atamalarına ilişkin sürecin nasıl yönetildiği ve bu süreci etkileyen yasal ölçütlerin neler olduğudur? Bu soruya bağlı olarak, büyükelçi atamalarının niteliği ve niceliğine ilişkin şu alt sorulara yanıt aranacaktır: (1) AK Parti döneminde kariyerdışı büyükelçi atama ölçütlerinde yaşanan yasal dönüşüm ve değişimler nelerdir? (2) Büyükelçi atamalarındaki yasal dönüşümlerde hangi değişiklikler nasıl yapıldı? Araştırmanın hipotezi, Dışişleri Bakanlığı'nın büyükelçi atamalarında başvurulan ölçütlerin konjonktüre bağlı olarak bir değişim ve dönüşüm içinde olduğudur. Bu süreçte, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun ilk dönemlerinde zorunlu olan kariyerdışı büyükelçi atamaları, kurumsallaşmanın hızlandığı dönemlerde bir istisna teşkil etmiş; günümüzde ise bu uygulama daha sık başvurulan bir yöntem hâline gelmiştir. Bu ma kalenin yazarları, kariyerdışı büyükelçi atamalarına kategorik olarak karşı olmamakla birlikte, daha önce istisnai bir durum olan kariyerdışı büyükelçi atamalarının giderek arttığını ve bunun genel bir uygulamaya doğru evrildiğini sayısal verilerle açıklamaktadırlar. Söz konusu atamalar 2010'dan itibaren yapılan yasal düzenlemelerle de desteklenmektedir. Kariyerdışı büyükelçi atamalarında meydana gelen sayısal artış, siyasi açıdan da eleştiri ve tartışma konusu hâline gelmektedir. Ancak bu güncel gelişme ve tartışmalar, bilimsel yöntemlerle, yasal ve siyasi arka plan bağlamında yeterince incelenmediği gibi, konuya ilişkin son derece sınırlı bir akademik literatür bulunmaktadır.

³ Yazarlar tarafından hazırlanan bu grafikte *Resmî Gazete* verileri kullanılmıştır.

Diplomasi çalışmalarının Türkiye’de azlığını İskit şu şekilde açıklamaktadır: “diplomasi incelemelerinin sayısının azlığı, bu mesleğin bir anlamda içine kapalı bir kariyer niteliği dolayısıyla, meslek dışı olanların bu alana dokunmayı göze alamamalarıyla da açıklanabilir” (İskit: 2015). Diğer taraftan Dışişleri Bakanlığı Arşivinin 2020’lere kadar kapalı kalmış olması, diplomasi çalışmalarını güçleştirmiştir.

Türk Dışişleri Bakanlığı teşkilatı ve büyükelçiler hakkında yasal mevzuata yer veren ilk çalışmalardan biri emekli Büyükelçi Kemal Girgin’in, *Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemleri Hariciye Tarihimiz* adlı yapıtıdır (Girgin, 2005). Dışişleri teşkilatının gelişimine ve geleneklerine ışık tutmayı amaçlayan çalışma, daha çok bilgi amacıyla hazırlanmış bir hizmet içi rapor niteliği taşımaktadır. Büyükelçi Ali Rıza Özcoşkun’un *Cumhuriyetin Kuruluşundan Bugüne Dışişleri Bakanlığı Teşkilat Yapısı (1920-2018)* adlı çalışması ise Dışişleri Bakanlığı ile ilgili tarihsel süreci, kurumsal gelişmeleri ve güncel durumu incelemektedir. Özcoşkun, Dışişleri Bakanlığı’ndaki görevi sırasında hazırlamış olduğu çalışmasında herhangi bir yorum veya çözümlenme yapmak yerine, teknik bilgi vermeyi tercih etmiştir (Özcoşkun, 2018). Gerek Girgin gerekse Özcoşkun, Dışişleri Bakanlığı’nın tarihini, yapısını ve Bakanlıkta meydana gelen değişimleri inceledikleri çalışmalarında, kariyer ve kariyerdışı büyükelçi ayırımı yapmamakta, konuya ilişkin herhangi bir açıklama veya tartışmaya da yer vermemektedirler. Türk büyükelçilerle ilgili en kapsamlı çalışmalar, kendisi de emekli bir büyükelçi olan Bilal N. Şimşir tarafından yapılmıştır. Şimşir, Atatürk dönemi büyükelçileri incelediği çalışmalarında, kariyer ve kariyerdışı büyükelçi vurgusu yaparak, büyükelçilerin özgeçmişlerine de yer vermektedir (Şimşir, 1996; Şimşir, 2006). Rona Aybay’ın *Tarih ve Hukuk Açısından Konsolosluk* başlıklı kitabı (2020), Türk diplomasisini tarihsel ve hukuksal boyutları ile inceleyen temel eserlerden biridir. Aybay, bu kitabında, iç hukuka değil, uluslararası diplomasi hukuku ve Türkiye ilişkisine odaklanmakta, konsolosluk işlemlerine ilişkin konuları ayrıntılı bir şekilde tartışmaktadır.

Her ne kadar diplomatların çoğunluğu, anılarında kariyerdışı atamalara doğrudan değinmemiş olsalar da bazı diplomatlar dışarıdan yapılan atamaların sakıncalı olduğunu vurgulamışlardır. Örneğin diplomat kökenli Ögütçü, anılarında kariyerdışı atamalara ilişkin endişesini şöyle dile getirmektedir (Ögütçü ve Ergun, 2021: 115):

... istisnai olmaktan çıkar, rutin hâle getirilir ise bu durum ciddi kayıplar yaşanmasına neden olabilir. Dış politika gaflarının, ülke menfaatlerinin yeterince iletilememesinin yanı sıra önlerinin kapandığını gören kariyer diplomatlarının şevki de kırılacak, kendilerine bakanlık dışında gelecek arayacaklardır. Taze kan gençleri bu mesleğe çekmek de giderek zorlaşacaktır.

Özdeş ise (2021: 562), kariyerdışı büyükelçi atamalarını ironik bir şekilde ele almaktadır:

Ağustos 2000’de Libya’ya bir hanım milletvekili başkanlığında bir TBMM heyeti geldi... Bir toplantıda ‘Ben başbakan olunca bütün büyükelçileri işadamı yapacağım. Sabancı’yı Japonya’ya, İshak Alaton’u İsrail’e, Rahmi Koç’u Amerika’ya atayacağım’ dedi. ‘Siz onu yapın, ben de neşteri alır gider Hacettepe Hastanesinde beyin ameliyatı yaparım. Öteden beri hevesim vardı zaten’ dedim.

Cankorel de (2014: 331), “Bakanlık dışından atanan büyükelçi sayısının son kırk yılda atanan sayıyı fazlasıyla geçmesi ve 2013’te kabul edilen yasa ile dışişlerinde genel müdür yardımcısı ve üstü yönetici görevlere dışarıdan atama yapabilmemesinin mümkün kılınmasını” ‘vahim’ bir durum olarak değerlendirmektedir.

Dikerdem (2013: 568) ise, sadece kariyer diplomatlardan değil kariyer dışından da nitelikli büyükelçilerin atanabileceğini belirtmekte ve “Cumhuriyet döneminde ve özellikle çok partili siyasî hayata geçişten sonra meslek dışından seçilen büyükelçiler bir, iki istisnası dışında pek başarılı olamamışlardır. Ama bu demek değildir ki, devleti temsil görevi yalnız profesyonel diplomatların harcıdır. Hayır, bence böyle bir sav yanlıştır” demektedir.

Kariyerdışı atamalar konusunda ilk ve özgün çalışmalar özellikle Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) yapılmıştır. Nitekim Luce tarafından yazılan ve 1957 yılında *Foreign Affairs* dergisinde yayınlanan “The Ambassadorial Issue: Professionals or Amateurs?” başlıklı makale, konuyla ilgili akademik yazında öncü bir çalışma olmuştur. Luce, bu makalesinde kariyerdışı büyükelçi atamaları konusunda akla ilk gelen devlet olan ABD kariyerdışı büyükelçilerini değerlendirmiştir (Luce, 1957: 105-121). Güncel çalışmalar içerisinde ise, Calin ve Fitzpatrick tarafından 2013 yılında yazılan “Diplomatic Amateurs or Qualified Professionals? Profiling the American Ambassador” adlı çalışma dikkat çekicidir. Calin ve Fitzpatrick (2013: 387-402), bu makalelerinde ABD’nin kariyer ve kariyerdışı büyükelçilerine odaklanmaktadır. ABD’de kariyerdışı büyükelçi atamalarının özellikle yasal arka planını ele alan en güncel (2019) ve ayrıntılı makale, R. M. Scoville tarafından yazılan ve *Duke Law Journal*’da yayımlanan (2019: 71-196) “Unqualified Ambassadors” (Niteliksiz Büyükelçiler) başlıklı makaledir. ABD’de önemli bir tartışma konusu olan “Başkanın seçim kampanyasına katkıda bulunanların ve siyasetçilerin büyükelçi olarak atanmasına” odaklanan makalede, kariyerdışı büyükelçilerin kariyer büyükelçilerden önemli ölçüde daha az nitelikli olduğu iddia edilmektedir. Scoville, ABD’nin yurtdışındaki temsil kalitesini iyileştirmek için bu konudaki yasal düzenlemeler ve kurallar da dâhil olmak üzere, büyükelçi atamaları konusuna dikkat gösterilmesi çağrısında bulunmaktadır (2019: 195-196).

Konuya ilişkin akademik sınırlı yazına katkı sağlamayı amaçlayan bu çalışmada, Türk Dışişleri Bakanlığı’nın personel rejimi açısından dönüşümü ve kariyerdışı büyükelçi atamalarının niteliği, kamu yönetimi kuramları kapsamında,

özellikle bürokrasi kavramı ve uygulamaları üzerinden çözümlenmektedir. Bu noktada, siyaset biliminin bürokrasi konusundaki kuramsal tartışmalarına başvurulması, konuyu siyasî iktidarın bürokratik tercihleri bağlamında tartışabilmek için tercih edilmiştir. Nitekim yaşanan bu dönüşüm, siyaset (iktidar) ve bürokrasi ilişkisinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Heywood (2013: 371), siyaset-bürokrasi ilişkisi bağlamında “Bürokratlar Nasıl Kontrol Edilebilir?” sorusuna 3 yanıt vermektedir: (1) siyasî hesap verme mekanizmalarının oluşturulması; (2) kamu hizmetinin siyasallaştırılması; (3) karşı-bürokrasilerin tesis edilmesi.

(1) Heywood, *siyasî hesap verebilirlik* açısından, bürokrasilerin dört ayrı hesap verme yöntemi olduğunu belirtmektedir (2013: 373-374): (a) yürütmeye, (b) yasamaya, (c) yargıya, (d) halka hesap verebilirlik.

(2) Açıkça (veya örtülü biçimde) işleyen siyasî atama sistemiyle gerçekleştirilen *kamu hizmetinin siyasallaştırılması*, üst düzey bürokrasiyi, siyasî iktidarın ideolojik duruşuna eklemeyerek siyasetçi ile kamu görevlisi arasındaki ayrımı belirsizleştirebilmektedir (Heywood, 2013: 374-375). Politize olmuş bir üst düzey bürokrasi, siyasî iktidara -tarafsız devlet memurlarına göre çok daha yüksek seviyede- sadakat ve teslimiyet göstermektedir. Ancak bu durumun önemli dezavantajları bulunmaktadır. Bürokrasinin siyasallaştırılması, profesyonel ve kalıcı kamu hizmeti fikrine zarar vermektedir. Bürokratlar, siyasî iktidar tarafından siyasî gerekçelerle tercih yapmaya ya da iktidarın ideolojik yaklaşımlarını paylaşmaya yönlendirildiklerinde, bürokratların atanmaları da siyasî üstlerininki kadar geçici hâle gelir. Bu durum, bilgi ve deneyimin birikmemesine ve bürokrasi yönetimindeki bir değişikliğin devletin devamlılığında çok önemli bir kırılmayla sonuçlanmasına neden olacaktır. Üstelik “kamu hizmetinde hem siyasî teslimiyetin hem de liyakatin (meritokrasinin) bir arada bulunması zordur” (Heywood, 2012: 374). Siyasallaşmış bürokraside, atamalar, yetenek ve eğitim yerine siyasî yakınlık ve kişisel sadakate dayalı olarak yapılmakla kalmaz, yüksek nitelikli (liyakatli) kadroların, görev alması/yapması daha zor hâle gelir.

(3) Sonucu siyasî denetim mekanizması, siyasetçileri desteklemek ve/veya bürokrasiyi dengelemek üzere tasarlanan *karşı-bürokrasiler* oluşturulmasıdır (Heywood, 2013: 375-376). Bu sistemin en görünür olduğu durum, ‘dışarıdan’ siyasî danışman istihdamıdır. Karşı-bürokrasilerin amacı, amatör, geçici ve sayıca az olan siyasetçilerle onların uzman, daimî ve profesyonel görevlileri arasındaki ilişkiyi dengelemektir. Ancak, karşı-bürokrasilerin özellikle devlet birimlerinin ikiz hâle gelmesi ve yetki çatışmalarına neden olması gibi önemli dezavantajları da vardır. Bunun yanı sıra, siyasî denetim yöntemi olarak uygulanan karşı-bürokrasilerin, bazı devletlerde siyasî denetim sorununa neden olduğu örnekler bulunmaktadır. Son olarak, karşı-bürokrasiler, siyasetçilerin siyasî gerçeklikten kopması tehlikesini doğurmaktadır.

Bu kuramsal çerçeve doğrultusunda kariyerdışı büyükelçi atamaları konusuna odaklanan çalışmamızda, kariyerdışı Türk büyükelçilerinin hangi mevzuata göre atandıkları ve bu yasal düzenlemelerde -Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar- ne tür bir norm değişikliği gerçekleştiği, siyasi bir karar ve uygulamaya dayanan bu sürecin yasal olarak nasıl dönüştüğü araştırılmaktadır. Bu araştırma, basit bir yasa tarama çabasının ötesine geçerek, ulusal hukukun dönüşümünü ve değişimini, siyasal gelişmelerle koşut olarak inceleyerek ve çözümlenerek yapılacaktır. Nitekim devletlerarası diplomatik ilişkileri düzenleyen uluslararası hukuk belgelerinde, devletlerin ve ulusal çıkarların temsilcisi olan *büyükelçi* önemli ve merkezi bir yere sahiptir. İşin doğası gereği devletlerini temsil eden büyükelçilerin nasıl seçileceği, yaş, cinsiyet, eğitim, yabancı dil bilgisi, liyakat, memuriyet kıdemi, vb. özelliklerinin neler olacağına ilgili devlet karar vermektedir. Türkiye Cumhuriyeti de, büyükelçi atama sürecine özel önem vermiş, büyükelçilik mesleğini bir uzmanlık alanı olarak görmüş ve bu bakış açısına uygun yasal düzenlemeler yapmıştır. Ancak valilik, Milli İstihbarat Teşkilatı çalışanları gibi başkaca görevlerin yanı sıra büyükelçilik de istisnai memuriyet kapsamına alınmıştır. Dolayısıyla, bu çalışma, Türkiye'nin dış politikasına ve diplomatik ilişkilerine etki eden kariyerdışı büyükelçilerin atanma süreçlerini, genel olarak istisnai memuriyet, özel olarak ise kariyerdışı büyükelçilik atanması üzerinden ve yasal düzenlemelere odaklanarak çözümlenme çabasıdır.

Bu bağlamda, birinci bölümde Türk diplomasisinin küresel gelişmeler ve uluslararası (diplomasi) hukuk(u) belgeleri ile uyumlu olarak dönüşüm süreci araştırılacaktır. 1920-2002 yılları arasında kariyerdışı büyükelçi atamalarının dayandığı yasal belge ve düzenlemelerin inceleneceği bu bölümde kariyerdışı büyükelçi atamalarının yanı sıra, kurumsal dönüşüme yönelik mevzuat kapsamında Dışişleri Bakanlığı'nda kariyerdışı üst düzey yöneticiler konusuna da değinilecektir. İkinci bölümde, AK Parti iktidarı (2002-2022) döneminde, kariyerdışı büyükelçi atamalarına yönelik yasal değişiklikler incelenecek ve büyükelçi unvanının dönüşümü, kariyerdışı büyükelçiliğin istisnailiğinin geldiği nokta ve büyükelçilik mesleğinin kaynaklarının çeşitliliği çözümlenecektir. Üçüncü ve son bölümde ise, konuya ilişkin ulusal mevzuata ilişkin bütüncül ve genel bir değerlendirme yapılacaktır.

Türk Diplomasisinin Oluşumu ve Yasal Arka Plan

Uluslararası ilişkiler sisteminde, diplomatik ilişkileri düzenleyen en temel uluslararası hukuk belgesi Diplomatik İlişkiler Hakkında Viyana Sözleşmesi'dir. 18 Nisan 1961 tarihinde imzalanan ve 24 Nisan 1964 tarihinde yürürlüğe giren söz konusu sözleşmenin 14. maddesi, misyon şeflerini (1) Büyükelçiler, (2) Elçiler, (3) Maslahatgüzarlar olmak üzere üç hiyerarşik seviyede sıralamaktadır. Diplomatik İlişkiler Hakkında Viyana Sözleşmesi'nin bir diğer önemli hükmü de, bü-

yükelçilerin (ve diğer diplomatik kadro üyelerinin) prensip olarak gönderen devletin vatandaşı olması (m.8/1) ve kabul eden devletin rızası olmadıkça, bu devletin vatandaşı olmaması (m.8/2) gerektiğidir.⁴ Türkiye, Diplomatik İlişkiler Hakkında Viyana Sözleşmesi'ne katılmayı 4 Eylül 1984 tarihinde uygun bulmuş ve Diplomatik İlişkiler Hakkındaki Viyana Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair (3042 sayılı) Kanun, 12 Eylül 1984 tarihinde, 18513 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanmıştır.⁵

Diplomasi gelenekleri, örgütlenmesi ve hukuku, Avrupa'da ortaya konan diplomasi ilkeleri doğrultusunda küresel kabul görmüş ve Avrupalı bir diplomasi ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devleti'nde de özellikle 18. yüzyıldan itibaren diplomasi alanında Avrupa merkezli gelişmeler yaşanmıştır. 1793'te ilk sürekli Büyükelçilik Londra'da açılmış ve Yusuf Ağâh Efendi ilk sürekli Osmanlı Büyükelçisi olarak atanmıştır. Böylece Osmanlı Devleti de sürekli temsil ve karşılıklılık esaslarına dayalı diplomasiyi uygulamaya başlamıştır. Özellikle Avrupa devletlerinde görev yapan Osmanlı Büyükelçileri, ikili ilişkilerin yürütülmesine ek olarak atan-

⁴ AK Parti döneminde atanan kariyer dışı büyükelçiler arasında Türk vatandaşlığının yanı sıra Almanya, Belçika, ABD gibi başka devletlerin vatandaşlığı da olan büyükelçiler bulunmaktadır. Çifte vatandaşlığa sahip kişilerin kariyer dışı büyükelçi olarak atanması, siyasal bir eleştiri konusu hâline gelmiştir. Örnek vermek gerekirse, 24 Kasım 2020 tarihinde yapılan TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerinde, CHP Balıkesir Milletvekili Fikret Şahin "...bazı büyükelçilerimizin çifte vatandaş olduğunu biliyoruz. Ben merak ediyorum: Bu çifte vatandaşlıkla ilgili ülkeler ile ülkemiz arasında bir sorun olduğu zaman bu büyükelçilerin tavrı nasıl olacaktır? ... Büyükelçilerin çifte vatandaş olması doğru mudur?" sözleriyle bu durumu eleştirmektedir (*TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi*, 2020: 119) Türk Vatandaşlığı Kanunu (m.3-b) çok (çift) vatandaşlık uygulamasını "Türk vatandaşının aynı anda birden çok vatandaşlığa sahip olması" olarak tanımlamakta ve Türk vatandaşlarına başka devlet(ler)in de vatandaşı olma hakkı vermektedir. Buna rağmen, çok (çifte) vatandaşlığa sahip kişilerin meslek memuru olarak Bakanlıkta çalışmaları uygun görülmemekte, sınavı kazanan çok vatandaşlığa sahip meslek memurlarının göreve başlarken Türk vatandaşlığının dışındaki vatandaşlıklarından çıkmaları gerekmektedir. Dolayısıyla çok (çifte) vatandaş kişilerin, Dışişleri Bakanlığı'nda üçüncü kâtip olamadıkları halde büyükelçi olabildikleri bir durum ortaya çıkmaktadır. 2011-2014 yılları arasında Somali Mogadişu Büyükelçisi olarak görev yapmış olan kariyer dışı Büyükelçi Cemalettin Kani Torun, büyükelçi olmadan önce 15 yıl boyunca Büyük Britanya'da yaşadığını ve Britanya vatandaşlığı da olduğunu; büyükelçi olarak atanması sürecinde bu konuyu ilişkin yasal ve siyasal açıdan bir sorun olmamasına rağmen, kendisinin Türkiye Cumhuriyeti büyükelçisinin başka bir devletin daha vatandaşı olmasını etik bulmadığını ve bu nedenle Büyük Britanya vatandaşlığından kendi rızasıyla çıktığını belirtmiştir (C. Kani Torun ile yapılan kişisel görüşme, Ankara, 24 Mayıs 2022).

⁵ Uluslararası diplomasi hukuku konusunda bir diğer önemli uluslararası hukuk belgesi de 24 Nisan 1963 tarihli Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesi'dir. Türkiye, Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesi'ne katılmayı 20 Mayıs 1975 tarihinde uygun bulmuş ve Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair Kanun 29 Mayıs 1975 tarihinde, 15249 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanmıştır. Söz konusu Sözleşme, bu makalenin odağında yer alan büyükelçilik konusunda bir hüküm içermemesi nedeniyle çalışmamızın kapsamı dışında tutulmuştur.

dıkları devletlerle ilgili bilgiler aktararak Osmanlı'nın Batılılaşma ve reform süreçlerinde rol oynamış, bir anlamda modernleşmenin de öncüleri arasında yer almıştır. 19. yüzyıla kadar Osmanlı Devleti'nin dış işleri, aynı zamanda devlet yazışmalarını yapmak ve kayıtları tutmak gibi başka görevleri de olan Reis-ül Kütütlük yönetiminde idare edilmekteydi. Reis-ül Kütütlük sisteminin, dönemin diplomatik ihtiyaçlarına ve koşullarına uygun olarak yapılandırılması çerçevesinde II. Mahmut döneminde, 1821 yılında Tercüme Odası kurulmuştur. 1836 yılında ise Reis-ül Kütütlük, Hariciye Nezareti'ne dönüştürülmüştür (mfa.gov.tr, 2022). Son Reis-ül Kütütlük Yozgatlı Ahmed Akif Efendi, devlet içerisindeki siyasî konumu da göz ardı edilmeyerek daha önceki vezirlik pâyesine eşdeğer olan “rütbe-i ûlâ” pâyesi ile ilk Umur-ı Hariciye Nazırı olmuştur. Cumhuriyet dönemi Dışişleri Bakanlığının teşkilat yapısı oluşturulurken, İstanbul Hükümeti nezdinde faaliyet gösteren Umur-ı Hariciyenin teşkilat yapısı esas alınmıştır (Özcoşkun, 2018: 6; Ahışhalı, 2007: 549). Ortaylı (2013), Osmanlı Devleti'nin diplomasi konusunda Avrupa'da yaşanan gelişmelerle uyumlu bir şekilde “milletlerarası düzeni ve diplomatik ilişkiler tarzını” benimsediğini belirtmektedir:

Avrupa tarihinde diplomatik esasları, milletlerarası ilişkilerin düzenlenmesini tayin eden iki tane büyük antlaşma vardır. Birincisi 1648 Vestfalya Antlaşması, ikincisi 1815'te cereyan eden beynelmil mahiyetteki Viyana Kongresi'dir. Osmanlı İmparatorluğu bu iki büyük kongreye de katılmadı. ... 1648'in getirdiği yeni milletlerarası düzeni ve diplomatik ilişkiler tarzını 1699 Karlofça Antlaşması'ndan sonra uyguladığımız gibi 1815'in getirdiği düzeni de Tanzimat dönemi boyunca kabul ettik ve 1856 Paris Antlaşması'ndan sonra Avrupa üyesi olarak biz de o sistemin içine girdik.

23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılışının hemen ardından oluşturulan ilk Milli Hükümetle birlikte 2 Mayıs 1920 tarihinde Hariciye Vekâleti kurulmuştur. İlk Hariciye Vekili (Dışişleri Bakanı) Bekir Sami Bey olurken, Hikmet Bayur birkaç ay içinde Siyasi İşler Genel Müdürü (Umur-u Siyasiye Müdürü Umumisi), Suat Davaz da 1 Mart 1921'de ilk Hariciye Müsteşarı olarak atanmıştır (Girgin, 1999: 708; BCA, 30.18.1.1/3.21.6; BOA, HR.İM.). TBMM Hariciye Vekâleti, Milli Mücadele döneminde dış ilişkilerin artan yoğunluğuna ve önemine uygun bir şekilde başarıyla görev yapmış; İngiltere, Sovyet Rusya, Fransa, İtalya, Afganistan, Azerbaycan gibi birçok devletle diplomatik ilişkiler yürütmüş ve başta Lozan Barış Antlaşması olmak üzere birçok önemli anlaşmanın imzalanmasına katkı sağlamıştır (Yavuz, 2020: 218-232).

Kariyerdışı Büyükelçi Atamaları

TBMM'nin 23 Nisan 1920'de açılması ile 2 Mayıs 1920'de kurulan Hariciye Vekâletinin ilk büyükelçiliği Moskova'da faaliyete geçmiş ve 21 Kasım 1920'de de kariyerdışı (General-Milletvekili) Ali Fuat (Cebeşoy) Paşa, Moskova Büyükelçisi olarak atanmıştır (BCA, 30.18.1.1/1.18.12). Dolayısıyla Türkiye'nin ilk büyükelçisi kariyerdışı (asker) bir büyükelçidir ve Cumhuriyetin ilk yıllarında da

kariyerdışı atamalar devam etmiştir. Bu dönemde, henüz yeni kurulan Türk Dış İşleri Bakanlığı'nda sınavla meslek memuru olarak göreve başlayan genç diplomatların, meslekten yetişerek büyükelçilik seviyesine yükselecek zamanının olmadığı, Osmanlı büyükelçilerinin çok az bir kısmının ise Türkiye Cumhuriyeti'nde büyükelçi olarak görevlendirildiği görülmektedir. Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne geçiş döneminde görev yapan büyükelçilerin, mesleki kariyerlerine -başka bir çalışma konusu olabileceği için- bu makalede yer verilmemiştir.

Türk Dış İşleri Bakanlığı'nın kurumsal yapısı 1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasının ardından gelişmeye başlamıştır. Bu bağlamda, 17 Temmuz 1927 tarih ve 1154 sayılı Hariciye Vekâleti Memurin Kanunu konumuz açısından özellikle önemlidir. Söz konusu kanun, Dış İşleri Bakanlığı meslek memurlarının sınav, ilk atama, tayin ve terfi şartlarını, meslek memurları sınıflarını ve görev unvanlarını, idarî memurlar ve ihtisas memurlarına dair genel hükümleri, dış görev sürelerini ve izin, göreve son verme gibi özlük haklarına ilişkin birçok diğer konuyu da düzenlemektedir (*Resmî Gazete*, 17.07.1927). Bu kanunda (m.2/3) "Elçiler, hükümetçe görülecek lüzum üzerine meslek haricindeki zevattan dahi intihap edilebilirler." denilerek, kariyerdışı elçilik görevine yönelik bir düzenlemeye de yer verilmiştir. 1927 Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti devlet teşkilatı içinde dış işleri memuriyetini, dolayısıyla diploması mesleğini özel bir meslek ve kariyer olarak gören ve kurgulayan ilk önemli adımdır.

1927 yılında başlayan Türk diplomasinin profesyonelleşmesi çalışmaları doğrultusunda 1930'ların başında Dış İşleri Bakanlığı'nda Numan Menemenci-oğlu önderliğinde bir yapılanmaya gidilmiştir. Meslek memurluğuna giriş koşulları ve sınavlar düzenlenmiştir. Mesleğe girecek adayların bir yabancı dili iyi bilmeleri ve yüksekokul bitirmiş olmaları şartı getirilmiş (Dikerdem, 2013: 509) ve böylece meslek memurluğu usule bağlanmıştır.

5 Ocak 1930 tarihinde, Dış İşleri meslek sınavlarına yönelik 8630 sayılı Kararname (Hariciye Vekâleti Memurin Kanunu'na Göre Yeniden Tayin Edilecek Memurlarla İdare ve İhtisas Sınıfından Meslek Sınıfına İntisap Edecek Memurların Sınavlarına Dair Talimatname) yürürlüğe girmiştir. 9 madde ve 1 geçici maddeden oluşan söz konusu Kararname'ye göre (*Resmî Gazete*, 05.01.1930); (1) Sınavın, her yılın belirli dönemlerinde (Haziran, Eylül, Aralık ve Mart aylarında) yapılması, (2) Sınav için bir sınav komisyonu oluşturulması, (3) Sınava belirli bölümlerden (Hukuk, Mülkiye, Ulûmu Siyasiye, Ulûmu İçtimaiye ve İktisadiye, Fakülte derecesindeki Yüksek Ticaret Mektepleri veya Hariciye mesleği ile alakası bulunan mümasil yüksek mekteplerden birinden) mezun olanların girebilmesi ve (4) Sınavı geçip eğitime alınanların, eğitimin ardından Fransızca dilinden ayrıca bir sınava daha alınması hükme bağlanmıştır.

Aralık 1932’de açılan ilk sınava 5 kişi katılmış, bunlardan üçü (birinci olan Fatin Rüştü Zorlu, Adile Ayda ve Hikmet Hayrı) sınavı kazanmışlardır. Sınav komisyonun başkanlığını ise Genel Sekreter Büyükelçi Numan Menemencioğlu yapmıştır (Günver, 1999: 740-741).

25 Mayıs 1933’te ikinci bir Teşkilat Kanunu çıkarılmıştır. 14 Ocak 1938 tarihinde yürürlüğe giren ve uzun dönem yürürlükte kalacak olan 3312 sayılı (üçüncü) Hariciye Vekâleti Teşkilat Kanunu genellikle görev unvanları ve kadrolara dair hükümleri içermektedir (*Resmî Gazete*, 14.01.1938). Bu kanun da daha sonra çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bu değişikliklerden biri, makamın takdiri ile diplomatlarının yerinin ivedilikle değişmesine olanak sağlayan ve sık sık başvuru olan 1941 yılında yürürlüğe giren 4037 sayılı Kanundur. 1942 yılında yürürlüğe giren ve Fransızca’yı temel yabancı meslek dili yapan kararname de bir diğer önemli düzenlemedir (BCA, 30.18.1.2/6.60.3; BCA, 30.18.1.2/98.48.4). Meslek giriş sınavları genelde yılda iki kez açılmış, İkinci Dünya Savaşı sonlarına kadar Fransızca tek yabancı dil iken savaştan sonra İngilizce ön plana çıkmıştır (Günver, 1999: 740). Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren yapılan ve Dışişleri Bakanlığı teşkilatını, diplomatlık mesleğini ve niteliğini doğrudan etkileyen bu yasal düzenlemeler, sonraki hükümetler döneminde de uygulanmış; ilerleyen yıllarda da çeşitli değişiklikler yapılmış fakat büyük bir dönüşüme gidilmemiştir. Özellikle yasal düzenlemeler yapılırken Dışişleri Bakanlığı’nın gereksinimleri ve görüşleri doğrultusunda hareket edilmiştir.

14 Aralık 1983 tarihli ve 177 sayılı Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Dışişleri Bakanlığı meslek memuru atanabilme koşulları (m.25), meslek memurlarının Büyükelçi olarak atanma koşulları (m.35) ve Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları ve Bakanlık Sözcüsünün Büyükelçilik yapmış meslek memurları arasından atanacağı (m.33-a) hükme bağlanmıştır (*Resmî Gazete*, 14.12.1983). 18 Haziran 1984 tarih ve 206 sayılı Dışişleri Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede ise (m.25) kariyer büyükelçilerin Büyükelçi unvanlarını merkezde de taşımaya devam edecekleri, kariyerdışı büyükelçilerin ise merkeze nakledildiklerinde Dışişleri Bakanlığı ile ilişkilerinin kesileceği, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına mensup olanların merkeze döndüklerinde kurumlarına iade olunacakları hükme bağlanmıştır (*Resmî Gazete*, 18.06.1984). Söz konusu düzenleme 6 Temmuz 1994 tarih ve 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’da da (m.25) aynı şekilde yer almıştır (*Resmî Gazete*, 06.07.1994). Dolayısıyla kariyerdışı atanan büyükelçilerin, büyükelçi unvanları görev süreleri ile sınırlı tutulmuştur. Ancak aşağıda belirtildiği üzere, 2013 yılında yapılan bir yasal değişiklikle kariyerdışı büyükelçilerin (ve kariyerdışı Daimi Temsilci büyükelçilerin) merkeze döndüklerinde Dışişleri Bakanlığında çalı-

şabilmeleri, Bakanlıktaki görevleri süresince büyükelçi unvanını kullanmaya devam edebilmeleri ve Bakanlıkta yönetici kadrolarına atanabilmeleri olanaklı hâle getirilmiştir (*Resmî Gazete*, 02.08.2013).

17 Mayıs 1969 tarih ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun'un "Dışişleri Bakanlığı memurları dışındaki memurların diplomatik temsilcilik şefliğine atanmaları" başlıklı 3. maddesinde kariyer dışı büyükelçi atamaları düzenlenmiştir (*Resmî Gazete*, 17.05.1969).

Yukarıda açıklanan bu özel kanunlara ek olarak, büyükelçilik görevi devlet memurlarına ilişkin genel yasal düzenlemelerde de istisnai memuriyet olarak görülmüş ve buna yönelik özel hükümlere yer verilmiştir. 30 Haziran 1939 tarihli ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun'un 6. maddesinde "Devlet memurluğuna ilk defa alınacak olanlardan ... elçilikler[e]..., [gerekli koşullara] tâbi tutulmaksızın ... memur tayini caizdir." ibaresi yer almaktadır (*Resmî Gazete*, 08.07.1939). 1965 yılında yürürlüğe giren ve hâlen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstisnai memurluklar" başlıklı 59. maddesinde "Büyükelçiliklere, Elçiliklere, Daimi Temsilciliklere,... kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın... memur atanabilir." hükmü yer almaktadır. Kanunun diğer maddeleri uyarınca, 18 yaşını tamamlayan (m.40) ve ilkokul mezunu olan (m.41) her Türk vatandaşının (m.48) Büyükelçi olarak atanabileceği (*Resmî Gazete*, 23.07.1965) düzenlenmiştir.

AK Parti Döneminde (2002-2022) Kariyer Dışı Büyükelçi Atamaları

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan kısa bir süre sonra, 1927 yılından itibaren, büyükelçilik görevinin ve büyükelçilik unvanının Dışişleri Bakanlığı mensubu diplomatlara yönelik profesyonel bir unvan ve görev olmasına yönelik yasal düzenlemeler yapılmış, büyükelçiliğin kariyer bir meslek olarak ilerlemesi genel ve temel bir kural olarak kabul edilmiştir. Hem Dışişleri Bakanlığı'na ilişkin özel kanunlarda (1927), hem de devlet memurlarına ilişkin genel kanunlarda (1929) bunun dışındaki görevlendirmeler istisna⁶ olarak öngörülmüş ve buna yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

⁶ Büyükelçilik atamalarının "istisnai" durumu, ilk kez 1929 yılında yürürlüğe giren 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'da yer alan "...elçilikler... bu kayıtlardan müstesna..." ifadesinde yer almaktadır. Bu kanunun yerine 1939 yılında yürürlüğe giren 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ise "... elçilikler, ... yazılı kayıtlara tâbi tutulmaksızın" ifadesi ile istisnai sözcüğünü kullanmadan aynı istisnai durumu devam ettirmektedir. 1965 yılında yürürlüğe giren ve hâlen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstisnai memurluklar" başlıklı 59. maddesinde büyükelçilik de sayılmaktadır.

AK Parti iktidarı ile büyükelçilik konusunda bir değişim yaşanmaya başlanmış, aşağıda ayrıntılı bir şekilde belirtildiği üzere gelenek ve uygulamalar zaman zaman terkedildiği gibi, yasal düzenlemeler de uygulamayı destekleyecek şekilde değiştirilmiştir. AK Parti iktidarı döneminde, 2010 yılında, bu konuya ilişkin yapılan ilk düzenleme büyükelçilerin temsil görevine ilişkindir. 24.06.1994 tarihli ve 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 07.07.2010 tarihli ve 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile kaldırılmıştır (*Resmî Gazete*, 13.07.2010). Yürürlükten kaldırılan 4009 sayılı yasada büyükelçi, nezdinde görevli bulunduğu ülke veya ülkelerde “Türkiye Cumhuriyeti Devletini ve Cumhurbaşkanı” temsil ederken, 6004 sayılı yasada (m.12/2-a), “Büyükelçi, nezdinde görevli bulunduğu ve akredite edildiği ülkelerde Türkiye Cumhuriyeti Devletini, Cumhurbaşkanı ve Hükümeti temsil eder.” ifadesi yer almıştır. Ana muhalefet Partisi Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), 2010 yılında “hükümeti” sözcüğünün Anayasa’ya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne dava açmış, Anayasa Mahkemesi ise 29.12.2011 tarihli kararı ile büyükelçilerin hükümeti de temsil edeceğine ilişkin hükmün Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle karar vermiştir (*Resmî Gazete*, 05.04.2012). 2018 yılında yürürlüğe giren ve ayrıntıları aşağıda belirtilen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile (m.161/2-3) ise, Büyükelçilerin Türkiye Cumhuriyeti ve Cumhurbaşkanı temsil edeceği belirtilmiştir. 2018 yılında yapılan bu düzenlemede, Büyükelçilerin “hükümeti temsil edeceği” şeklinde ifade -Anayasa Mahkemesi’nin bu ibarenin Anayasa’ya aykırı olmadığına karar vermesine rağmen- çıkartılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçilmesi ile Bakanlar Kurulu/hükümet kaldırılmış, büyükelçilerin Cumhurbaşkanı’nı temsil etmesi yeterli ve kapsayıcı bir tanım hâline gelmiştir.

10 Ekim 1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’a, 29 Haziran 2011 tarihli ve 644 sayılı KHK (m.37-15) ile ek bir madde (ek madde-10) eklenmiştir. Buna göre, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere Başbakan tarafından özel temsilci görevlendirebileceği, bu şekilde görevlendirileceklere müşterek kararlar büyükelçi unvanı verilebileceği ve büyükelçilik unvanının özel temsilcilik görevi müddetince devam edeceği hüküm altına alınmıştır (*Resmî Gazete*, 04.07.2011).

Dışişleri Bakanlığı’nın genel ağ sitesinde (mfa.gov.tr) “1924 yılında 39 dış temsilcilığe sahip olan Türkiye Cumhuriyeti [’nin], bugün itibarıyla [Nisan 2022]

144 Büyükelçilik, 13 Daimi Temsilcilik⁷, 94 Başkonsolosluk, 1 Konsolosluk Ajanlığı ve 1 Ticaret Ofisi olmak üzere toplam 253 misyona sahip” olduğu belirtilmektedir.⁸ Söz konusu büyükelçiliklerin üçü (İsrail, Mısır ve Suriye) boş durumdadır; Filistin-Kudüs Başkonsolosluğunun başında ise -başkonsolosluk statüsünde olmasına rağmen- teamülen her zaman bir büyükelçi görevlendirilmektedir.

Türkiye'nin Büyükelçilik/Daimi Temsilciliklerine ilişkin sayısal veriler, kariyerdışı büyükelçi atamalarına yönelik tartışmalar açısından önemlidir. Buna rağmen, Dışişleri Bakanlığı'nın yıllık idari faaliyet raporlarında, kurumsal mali durum ve beklentiler raporlarında veya genel ağ sitesinde (mfa.gov.tr) ne Büyükelçilik/Daimi Temsilciliklere ne de kariyer ve/veya kariyerdışı büyükelçilere ilişkin resmi veriler yer almaktadır. Kariyerdışı büyükelçi atamalarına yönelik eleştiri ve tartışmalarda ileri sürülen sayısal veriler de tutarlılık göstermemektedir. Bu çalışma kapsamında yapılan ayrıntılı araştırma sonucunda ise (Haziran 2022 itibarıyla) durumun şöyle olduğu⁹ tespit edilebilmiştir: Türkiye'nin aktif toplam 138 büyükelçiliğinin 27'sinde (yaklaşık %17) kariyerdışı büyükelçiler görev yapmaktadır. (AK Parti döneminde büyükelçi olarak görev yapmış, ancak şu anda görevde olmayan 26 kariyerdışı büyükelçi ataması daha bulunmaktadır.) Ayrıca Türkiye'nin toplam 12 Daimi Temsilciliğinin dördünde de (%30) kariyerdışı Daimi Temsilci/Büyükelçi görev yapmaktadır. Özetle, Türkiye Cumhuriyeti'nin aktif 150 Büyükelçi ve Daimi Temsilci/Büyükelçisinin yaklaşık %20'si kariyerdışı büyükelçidir. Bunlara ek olarak, AK Parti iktidarı döneminde herhangi bir misyona atanmayan 5 kişiye de¹⁰ büyükelçi unvanı verilmiştir. Dolayısıyla, 2009 yılında başlayan kariyerdışı büyükelçi atamaları 2022 yılında toplam 58 kariyerdışı büyükelçiye (53 kariyerdışı aktif büyükelçi, 5 kariyerdışı büyükelçi unvanı) ulaşmıştır.

Siyasî bir tercihe dayanan bu atamalar, yasal düzenlemelere de -doğal olarak- yansımış ve 2011 yılından itibaren birçok yasa, KHK ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kariyerdışı büyükelçi atamalarına ilişkin yeni düzenlemeler, değişiklikler getirilmiştir. Üstelik 2011 sonrasında yapılan ve aşağıda ayrıntılı olarak açıklanan yasal düzenlemeler, yeni yasalarla tekrar değiştirilmiş ve ortaya karmaşık bir yasal çerçeve çıkmıştır. Sonuç olarak, büyükelçi atamalarına ilişkin en

⁷ Dışişleri Bakanlığı'nın genel ağ sitesinde, 12 Daimi Temsilcilik sıralanmaktadır. UNEP ve UNCHS Daimi Temsilcilikler de, ayrı birer Daimi Temsilci tarafından yönetilen bağımsız birimler olmayıp, görevleri Kenya-Nairobi Büyükelçiliği tarafından yürütülmektedir.

⁸ Dışişleri Bakanlığı'nın genel ağ sitesinde, 137 büyükelçilik sıralanmaktadır. Aradaki farkın, resmi genel ağ sitesinin güncellenmediğinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

⁹ Son olarak Nisan 2022'de 5 yeni kariyerdışı büyükelçi atanacağı kamuoyuna yansımış, 2 Haziran 2022 tarihinde ise (*Resmî Gazete*, 02.06.2022) 4 yeni kariyerdışı büyükelçi atanmıştır. (1 kariyerdışı büyükelçinin atanma süreci devam etmektedir.)

¹⁰ Ahmet Davutoğlu, Gökhan Çetinsaya, Hasan Doğan, Mustafa Varank, İbrahim Kalın.

güncel yasal durum, beş farklı kaynaktan büyükelçi atanabileceğini öngörür hâle gelmiştir. Bu beş farklı kaynağın sadece biri kariyerden gelen, Dışişleri Bakanlığı mensubu profesyonel diplomatların büyükelçi olabileceğini düzenlerken, dört farklı kaynak daha büyükelçi unvanı ve görevi ile ilişkilendirilmiştir. Özel Kalem Müdürü, özel temsilci, özel bir misyonla görevlendirilenler ve kariyerdışı büyükelçi/daimi temsilciler, bu yasal dönüşüm sürecinde yer almış ve sayısal olarak da azımsanmayacak bir oranda görev almaya başlamıştır.

Nitekim 18 Kasım 2018 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yapılan toplantıda kariyerdışı büyükelçi atamaları konusunda eleştirilere yanıt veren Dışişleri Bakanı Çavuşoğlu güncel büyükelçisi sayısının 249 olduğunu belirtmiş ve “misyon olarak sürekli büyüyor. ... Ama ihtiyaca göre karar veriyoruz.” tümceleriyle (*TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi*, 2019: 112) bu artışın bir gereksinimden kaynaklandığını ifade etmiştir. Çavuşoğlu tarafından sunulan veriler değerlendirildiğinde, kariyerdışı büyükelçi atamalarının, dış temsilciliklerin sayısal artışından kaynaklı bir gereksinim olmadığı görülmektedir.

Kariyerdışı Dışişleri Bürokratları

Dışişleri Bakanlığı bürokrasisinin dönüşümü, bu çalışmanın odağında yer alan kariyerdışı büyükelçi atamaları ile sınırlı kalmamış, bakanlık bünyesinde görev yapan üst düzey kariyerdışı bürokratlar da atanmaya başlanmıştır. Birçok devlet kurumunda dışarıdan yönetici atamasına yönelik uygulamalar bulunmakla beraber, görevin özelliği ve uzmanlık niteliği nedeniyle Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri gibi kurumlar, kurum dışından atamalara kapalı tutulmuştur (Cankorel, 2014: 331).

Bu bağlamda -tespit edebildiğimiz kadarıyla ilk kez- 1983 yılında Dışişleri Bakanlığı'nda sadece Dışişleri Bakanlığı mensubu meslek memurlarının üst düzey yönetici olarak görev yapabileceği yasal olarak hüküm altına alınmıştır. Bu yasal çerçeve kesintisiz bir şekilde 1983, 1984, 1994 ve 2010 yıllarında yapılan tüm düzenleme ve değişikliklerde korunmuş; 2018 yılında Cumhurbaşkanı Hükümet sistemine geçilmesinin ardından bu hükümler tamamen kaldırılmış, 2019 yılından itibaren ise Dışişleri Bakanlığı'na, başka kurumlardan (Dışişleri Bakanlığı meslek memuru olmayan) üst düzey yöneticiler atanmaya başlamıştır.

1983 yılında yürürlüğe giren Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK/177) ile (m.33) Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları ve Bakanlık Sözcüsünün, Büyükelçilik yapmış meslek memurları arasından atanacağı hüküm altına alınmıştı. 1984 yılında yürürlüğe giren Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK/206) ile ise (m.45) Müsteşar ve Müsteşar Yardımcılarına ek olarak, Genel Müdürlerin, Genel Müdür Yardımcılarının, Müstakil Daire Başkanlarının, Bakan Özel Kalem Müdürü'nün (m.20), Bakan Özel Müşavirinin ve Müsteşar

Özel Müşavirinin (m.21) de Dışişleri Bakanlığı meslek memurları arasından atanacağı belirtilmiştir. 1994 yılında yürürlüğe giren 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (m.45) ile önceki KHK'larda yer alan bu düzenleme korunmuştur. 2010 yılında yürürlüğe giren 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (m.13), Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları, Genel Müdürler, Genel Müdür Yardımcıları Müstakil Daire Başkanları, Bakan Özel Kalem Müdürü, Bakan Özel Müşaviri ve Müsteşar Özel Müşavirinin meslek memurları arasından atanmasına yönelik hüküm genişlemiş ve Strateji Geliştirme Başkanı'nın da meslek memurları arasından atanacağı düzenlenmiştir. Ancak Cumhuriyetin kuruluşundan beri bir gelenek ve en az 35 yıldır bir yasal zorunluluk olan Dışişleri Bakanlığı üst yöneticilerinin meslek memurları arasından atanmasına yönelik düzenlemeler, olağanüstü hal (OHAL) döneminde,¹¹ 2 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren 703 sayılı KHK (m.6/e) ile yürürlükten kaldırılmıştır. 9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı sistemine geçildikten¹² hemen sonra, 10 Temmuz 2018 tarih ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (m.2) ile Büyükelçilerin ve Genel Müdürlerin Cumhurbaşkanı kararıyla atanabileceklerini hükme bağlamıştır (*Resmî Gazete*, 10.07.2018).

Nitekim 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden kısa bir süre sonra, 11 Mayıs 2019 tarihinde Dışişleri Bakanlığı Personel (Yönetim Hizmetleri) Genel Müdürlüğüne, meslek memuru olmayan (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nda görevli) bir Genel Müdür atanmıştır (*Resmî Gazete*, 11 Mayıs 2019). Dışişleri Bakanlığı dışından yapılan bu atamayı, başka meslek memuru olmayan üst düzey yönetici atamaları da takip etmiş, Destek Hizmetleri Genel Müdürü, Küresel ve İnsani Konular Genel Müdürü de Dışişleri Bakanlığı dışından atanmıştır. Bakanlığın iki diğer üst düzey yöneticisi olan Diploması Akademisi Başkanı ve Stratejik Araştırma Merkezi Başkanı da kariyerdışı bürokratlar olmakla

¹¹ Türkiye'de, 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminin ardından 20 Temmuz 2016 tarihinde olağanüstü hal (OHAL) ilan edildi ve (3 ay aralıklarla 7 kez uzatılan ve 729 gün süren) OHAL, 19 Temmuz 2018 tarihinde sona erdi. Bu süreçte ilki 667 sayılı sonuncusu ise 697 sayılı olmak üzere toplam 31 adet OHAL KHK'sı yayımlandı. Konumuzla ilgili olan 703 sayılı KHK, OHAL KHK'ları arasında yer almamakla birlikte, OHAL döneminde (20 Temmuz 2016-19 Temmuz 2018), 2 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹² Türkiye'de, 16 Nisan 2017 tarihli anayasa değişikliği referandumuyla "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi"ne geçiş yapıldı. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan cumhurbaşkanlığı seçiminde Recep Tayyip Erdoğan, yeni sistemin ilk Cumhurbaşkanı olarak seçildi ve 9 Temmuz 2018'de yemin ederek göreve başladı. OHAL ise, 19 Temmuz 2018 tarihinde sona erdi. 9-19 Temmuz 2018 tarihleri arasında OHAL'in devam ettiği 10 günlük süreçte, yeni Cumhurbaşkanlığı sistemine göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmıştır.

beraber, bu iki Başkanlığın yasal çerçevesi, diğer Genel Müdürlüklerden farklıdır. 1983 ve sonrasındaki yasal düzenlemelerin hiçbirinde Dışişleri Bakanlığı meslek memurları arasından atama yapılacak birimler arasında sayılmamış ve geçmişte de bu birimlere meslek memuru olmayan yöneticiler atanmıştır.

Bu süreçte, 12 Temmuz 2013 tarih ve 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (m.73) ile getirilen hüküm, konumuz açısından önemlidir. Bu düzenleme ile kariyerdışı büyükelçilerin (ve kariyerdışı Daimi Temsilci büyükelçilerin) merkeze döndüklerinde Dışişleri Bakanlığında çalışabilecekleri, Bakanlıktaki görevleri süresince büyükelçi unvanını kullanmaya devam edebilecekleri ve Bakanlıkta yönetici kadrolarına atanma dâhil meslek mensubu olanlar arasından büyükelçiliğe atananlarla aynı hükümlere tâbi olacakları ve aynı haklardan yararlanacakları hükme bağlanmıştır (*Resmî Gazete*, 02.08.2013). Bu kanunun yürürlüğe girmesi ile bazı kariyerdışı büyükelçiler,¹³ merkeze dönmelerinin ardından Dışişleri Bakanlığı'nda görev almışlardır.

Kariyerdışı büyükelçilerin, görevleri sona erdikten sonra Dışişleri Bakanlığında çalışabileceklerine yönelik bu düzenlemeye, emekli diplomatlar tepki göstermiştir. Dışişleri eski Bakanları, emekli büyükelçiler ve başkonsoloslar tarafından yayınlanan bildiriye, bu düzenlemenin Dışişleri Bakanlığının kurumsal yapısını tahrip edebileceği, “keyfilik, kayırma ve lütf riskini” arttıracığı, mevcut personelin Dışişleri Bakanlığının güvenini ve çalışma şevkini kıracağı, dolayısıyla kamu yararını ve ulusal çıkarları zedeleyeceği iddia edilmiştir (*Hürriyet*, 21.07.2013).

Büyükelçi Unvanı Verilebilecek Görevlilere İlişkin Güncel Durum: Yasal ve Tarihsel Arka Plan

Büyükelçi unvanına ilişkin yasal düzenlemeler, 2018 yılında Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi'ne geçilmesinin ardından (KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile) önemli şekilde değiştirilmiştir. İlk olarak 703 sayılı ve 02.07.2018 tarihli “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (m.6) ile 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un adı “Dışişleri Bakanlığının Personeline İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir. 703 sayılı KHK ile 6004 sayılı yasada toplam 53 ayrı değişiklik yapılarak, birçok madde ve fıkra değiştirilmiş veya kaldırılmıştır (*Resmî Gazete*, 09.07.2018).

¹³ Örnek vermek gerekirse, Varşova Büyükelçisi Prof. Dr. Yusuf Ziya Özcan (Kişisel görüşme, Ankara, 17 Şubat 2022) ve Vatikan Büyükelçisi Prof. Dr. Kenan Gürsoy (Kişisel görüşme, çevrimiçi, 15 Mart 2022), büyükelçilik görevleri sona erdikten sonra Dışişleri Bakanlığında görev aldıklarını belirtmişlerdir.

6004 sayılı yasada yapılan bu büyük değişikliğin ardından oluşan boşluk ise, 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (*Resmî Gazete*, 10.07.2018) ile düzenlenmiştir. (Bu kararnamenin birçok hükmü de, başka Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile değiştirilmiş veya kaldırılmıştır.)

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilmiş son hali incelendiğinde, bu çalışmanın konusu olan kariyer dışı büyükelçi unvanı verilebilecek görevlilerin aşağıdaki şekilde düzenlendiği görülmektedir:

1. *Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürüne* büyükelçi unvanı verilir (m.2/4).
2. Cumhurbaşkanı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere *özel temsilci* görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirileceklere Büyükelçi unvanı verilebilir. Büyükelçilik unvanı özel temsilcilik görevi müddetince devam eder (m.4/1).
3. İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürler, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde, büyükelçi gibi akredite edilmeksizin, *özel bir misyonla* görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirileceklere Cumhurbaşkanının onayı ile büyükelçi unvanı verilebilir. Büyükelçilik unvanı Cumhurbaşkanınca geri alınmadığı müddetçe devam eder (m.12/2).
4. (*Kariyer dışı*) *Büyükelçi ve Daimi Temsilciler* (Bakanlığa veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına mensup olanlar ile açıktan atananlar), büyükelçi unvanını kullanmaya devam ederler ve *meslek mensubu olanlar arasından büyükelçiliğe atananlarla* aynı hükümlere tâbi olur ve aynı haklardan yararlanırlar (m.161/2-d).

Tablo 1. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre Büyükelçi Unvanı Verilebilecek Görevliler

Büyükelçi Unvanı Verilebilecek Görevliler			
<i>Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü</i>	<i>Özel Misyonla Görevlendirilenler</i>	<i>Özel Temsilci</i>	<i>Büyükelçi ve Daimi Temsilciler</i>
	1. İdari İşler Başkanı 2. Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü 3. Baş Danışmanlar 4. Danışmanlar 5. Genel Müdürler		1. Kariyer Büyükelçiler 2. Kariyer dışı Büyükelçiler

Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü

Tablo 1’de de görüldüğü üzere, kariyer büyükelçi ve kariyerdışı büyükelçi ayrımının ötesinde, büyükelçi unvanı alabilecek kariyerdışı dört farklı görev başlığı bulunmaktadır. Bu görevlerin ilki, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü unvanıdır. 17.08.1983 tarih ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Kanun’un 4. maddesinde personele ilişkin hükümler düzenlenmiştir. 20 Ocak 1992 tarih ve 92/18 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde¹⁴ (m.6 ve m.14) Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü’nün, kariyer büyükelçiler arasından atanacağı düzenlemesine yer verilmektedir. 1923 yılından günümüze kadar toplam 28 Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü görev yapmıştır (tccb.gov.tr, 2022). 1992 yılına kadar, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü’nün kariyer büyükelçilerden olması bir gelenek iken, 1992 yılındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu gelenek bir yasal düzenleme hâline gelmiş ve bu gelenek/yasal düzenleme 2014 yılına kadar sürmüştür. Nitekim 1923-1992 yılları arasında atanan 18 Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü’nün 13’ü¹⁵ kariyer büyükelçiler arasından atanmış, 5’i ise büyükelçi unvanı olmaksızın Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü¹⁶ olarak görev yapmıştır. 1992 yılından 2014 yılına kadar görev yapan Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlerinin tamamı kariyer büyükelçiler arasından¹⁷ görevlendirilmiştir. 2014 yılında ise Hasan Doğan, büyükelçi unvanı verilerek Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü olarak atanmıştır. 2018 yılında yapılan düzenlemede (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m.2/4) yer alan “Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürüne büyükelçi unvanı verilir” ifadesi ile hukuki olarak kariyerdışı kişiye büyükelçi unvanı verilmesini sağlamaktadır. Söz konusu tümce ile gelenek ve yasal düzenlemeler doğrultusunda kariyer büyükelçilerin görevlendirildiği Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürünün artık kariyer büyükelçiler arasından atanmayacağı, kariyerdışı bir kişinin büyükelçi unvanı verilerek Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü olarak atanacağı -bir anlamda- varsayılmaktadır. Bu madde ile kariyer büyükelçi kökenli bir Özel Kalem Müdürü ataması yasal olarak engellenmemekle birlikte, ilke olarak kariyerdışı bir Özel Kalem Müdürü

¹⁴ Bu çalışma kapsamında yapılan araştırmalarda 92/18 sayılı ve Hizmete Özel nitelikli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne ulaşılammıştır.

¹⁵ Süreyya Anderiman (1934-1945), Fikret Belbez (1951-1955), Faruk Berkol (1956-1960), Hüseyin Semih Akbil (1963-1965), Galip Balkar (1965-1969), Sulhi Dişlioğlu (1969-1972), Bülent Görkem (1972-1973), Candemir Önhon (1973-1976), Erdil Akay (1976-1980), Üstün Dinçmen (1980-1983), Baki İlkin (1983-1986), Ali Tmaz Tuysan (1987-1989), Nabi Şensoy (1989-1990).

¹⁶ Hayati Bey (1923-1926), Hasan Rıza Soyak (1927-1934), Haldun Derin (1945-1951), Erdoğan Ulus (1961-1963), Engin Güner (1990-1991).

¹⁷ Murat Özçelik (1992), Volkan Bozkır (1992-1996), Ender Arat (1996-1998), Rafet Akgünay (1998-2000), Tacan İldem (2000-2003), Sermet Atacanlı (2003-2007), Zergün Korutürk (2007-2008), Hüseyin Avni Karşlioğlu (2008-2011), Koray Ertaş (2011-2014).

atanacağı öngörülmekte; kariyer bir büyükelçinin Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü olarak atanmasına yönelik gelenek ve hatta kural ortadan kaldırılmaktadır.

Özel Bir Misyonla Görevlendirilenler

10 Ekim 1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da (m.21) Başbakan Başmüşavirlerinin siyasî, ticarî ve ekonomik ilişkiler gereği dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde, büyükelçi gibi akredite edilmeksizin, *özel bir misyonla görevlendirilebilecekleri* ve bu şekilde görevlendirileceklere müşterek kararla büyükelçi unvanı verilebileceği, büyükelçilik unvanının ise başmüşavirlik görevi müddetince devam edeceği hükme bağlanmıştır (*Resmî Gazete*, 19.10.1984). Bu düzenlemenin ardından, herhangi bir misyon şefliğine atama yapılmadan başbakan başmüşavirlerine büyükelçi unvanı verilmeye başlanmıştır; ilk kez 29 Ağustos 1987 tarihinde Başbakan Başmüşavirleri Dr. Adnan Kahveci ile Prof. Dr. Ekrem Pakdemirli Başbakan tarafından görevlendirilmiş ve kendilerine Büyükelçilik unvanı verilmiştir. İlerleyen süreçte, bu tür görevlendirmeler devam etmiş ve Behruz Çinici, Ali Tigrel, Talat Halman, Güven Erkaya, Prof. Dr. Orhan Güvenen, Güneş Gürseler, Prof. Dr. Emre Gönensay, Namık Kemal Zeybek ve Vahit Erdem'e de Büyükelçilik unvanı verilmiştir. (*Resmî Gazete*, Sayı: 23218, 2 Ocak 1998; *Resmî Gazete*, Sayı: 23205, 19 Aralık 1997; *Resmî Gazete*, Sayı: 29167, 6 Kasım 2014; *Resmî Gazete*, Sayı: 21157, 29 Şubat 1992; *Resmî Gazete*, Sayı: 21130, 2 Şubat 1992).

Koalisyon Hükümeti döneminde 1996'da 1984 tarihli ve 3056 sayılı Kanun'un 21. maddesinde değişiklik yapılması gündeme gelmiştir. 1996'da Mesut Yılmaz Başkanlığındaki ANAYOL Hükümeti, Başbakan Başmüşaviri kadrosunda bulunanların yanı sıra "kültür, sanat, bilim ve sporda; yaratıcılık gücü ve yeteneği kanıtlanmış ve Türk toplumunun tanıtımında üstün hizmetleri olanların da siyasî, ticarî ve ekonomik ilişkiler gereği dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde, büyükelçi gibi akredite edilmeksizin, müşterek kararla büyükelçi unvanı verilerek özel bir misyonla görevlendirilebilmeleri imkânının sağlanması" için kanun tasarısı sunmuştur (*TBMM Tutanak Dergisi*, 08.05.1996). TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu söz konusu tasarımı genişleterek, iş, basın ve siyaset dünyasından gelen insanlara da bu unvanın verilmesini önermiştir. İktidar parti sözcüleri "Yaşar Kemal'e bu unvan verilse fena mı olur?" sözleri ile tasarımı savunmuşlardı. Devlet Bakanı Ersin Taranoğlu ise "getirdiğimiz tasarıyla, büyükelçilik payesine bir kriter getirilmiştir. Yani, mevcut olan kritersizlik kaldırılıp, bir kriter getirilmiştir. Dolayısıyla, burada bir afakilik, burada bir keyfilik, bir ulufe dağıtılması söz konusu değildir" sözleriyle istisnai bir memuriyet olan büyükelçiliğe ölçülü bir yaklaşım getirileceğini savunmuştur. İktidar ortağı ANAP adına konuşan bir diğer milletvekili Murat Başesgioğlu ise "artık, klasik hâle gelmiş

büyükelçilik faaliyetleri ve fonksiyonları içerisinde, bu yoğunlaşan dış ilişkilerimizi yürütmeye yardımcı olmak üzere... Bu şekilde bir tasarrufa ihtiyaç duymuştur... Hükümet, bunu gelişigüzel kullanmayacaktır.” diyerek söz konusu tasarımı savunmuştur. Ana muhalefet Partisi CHP adına konuşan Milletvekili Ercan Karakaş, “bu yasa, bu içeriğiyle gereksizdir, kargaşaya neden olacaktır, hatta keyfiliğe neden olacaktır” diyerek tasarıya olumsuz baktıklarını belirtmiştir (*TBMM Tutanak Dergisi*, 08.05.1996). Bir başka muhalefet partisi olan Refah Partisi (RP) adına söz alan Milletvekili İbrahim Ertan Yülek, “hiçbir hizmeti olmayan, belki vasıfları da sübjektif olarak tespit edilecek birisinin herhangi bir yere, devleti temsilen ve büyükelçi unvanıyla gönderilebileceği” gerekçesiyle tasarıya olumlu bakmadıklarını ifade etmiştir. RP Milletvekili Ali Oğuz “Bu, bir nasipsizliktir, basiretsizliktir; gelin, bunu yapmayın” diyerek parti olarak olumsuz oy vereceklerini ifade etmiştir. Söz konusu yasa tasarısına en ilginç itiraz, ANAP Bitlis milletvekili ve emekli Büyükelçi Kamran İnan’dan gelmiştir. İnan, “siyasî iktidarların kendi standartlarına uygun kimselere kırmızı pasaport ve büyükelçilik unvanıyla ulufe dağıtması” olarak gördüğü ve kendi partisi (ANAP) tarafından sunulan tasarıya karşı çıkmış ve aleyhte oy kullanacağını belirtmiştir. (*TBMM Tutanak Dergisi*, 08.05.1996). CHP, RP (ve hatta tasarımı sunan bazı ANAP) milletvekillerinin karşı çıkmaları üzerine, söz konusu tasarı “olgunlaştırılmak üzere” Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından geri çekilmiştir. Böylece tasarı, muhalefet partileri ve hatta diplomat kökenli iktidar partisi milletvekillerinin itirazı ile oylamaya sunulmadan geri çekilmiş, siyaset, basın, spor ve kültür alanında üstün hizmetleri olanlara büyükelçi unvanı verilmesi engellenmiştir.

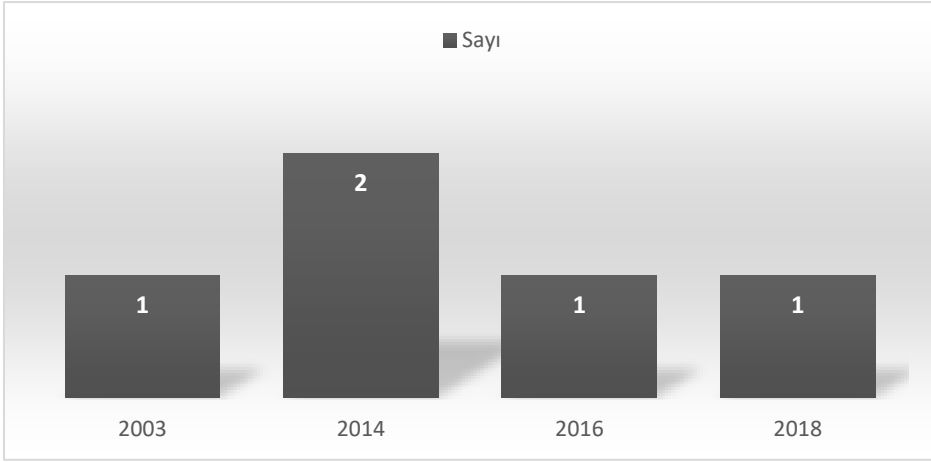
Büyükelçi unvanı kariyerdışı kişilere zaman zaman bir “onurlandırma” olarak da verilmiştir. Örneğin, 1997’de emekli Deniz Kuvvetleri Komutanı Ormiral Güven Erkaya, önce Başbakan Başmüşaviri olarak atanmış, ardından “Boğazlar’ın statüsü ve Ege konularında yabancılarla yapacağı müzakerelerde yardımcı olması için” Büyükelçi unvanı verilmiştir (*Resmî Gazete*, 02.01.1998). Dönemin Başbakan Yardımcısı Bülent Ecevit, konuya ilişkin açıklamasında kariyerdışı kişilere büyükelçi unvanı verilmesinin daha önce de yapılan bir uygulama olduğunu, hükümetin bu uygulamayı yaygınlaştırma amacında olmadığını ifade etmiştir (*Hürriyet*, 31.12.1997).¹⁸ Nitekim atama gerçekleşikten sonra Ecevit, “devlete üstün hizmette bulunanlar için nadir olarak bu unvan verilir, ancak yaygın bir uygulama değildir” (*Cumhuriyet*, 31.12.1997) diyerek kariyerdışı atanmanın istisnai bir durum olduğunu vurgulamıştır.

AK Parti iktidarı döneminde ise ilk olarak 17 Ocak 2003 tarihinde Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu’na, 6 Kasım 2014’te Prof. Dr. Gökhan Çetinsaya’ya, 19

¹⁸ Kayseri milletvekili ve Refah Partisi Genel Başkan Yardımcısı Abdullah Gül, Güven Erkaya’nın Büyükelçi ve Başbakanlık Danışmanı yapılmasını “Bugünkü siyasi konjonktüre çok uygun. Bu hükümete de çok yakışmıştır.” tuncesiyle değerlendirmiştir. (*Hürriyet*, 31.12.1997).

Haziran 2016'da Mustafa Varank'a¹⁹ ve son olarak 8 Kasım 2018'de Doç. Dr. İbrahim Kalın'a Büyükelçilik unvanı verilmiştir. 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 12/2 maddesi ile İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürlerin büyükelçi unvanı verilerek özel bir misyonla görevlendirilebileceği belirtilmiş ve -tespit edebildiğimiz kadarıyla- sadece Doç. Dr. İbrahim Kalın'a bu madde kapsamında büyükelçi unvanı verilmiştir (*Resmî Gazete*, 18/1/2003; *Resmî Gazete*, 06/11/2014). Bu madde ile zaten Büyükelçi unvanı verilerek görevlendirilen Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü'nün, bu görevine ek olarak özel bir misyonla da görevlendirilebileceği düzenlemiştir.

Grafik 2. 2002-2022 Yılları Arasında (Miyon Şefi Olmadan) Büyükelçi Unvanı Verilenler



Kaynak: *Resmî Gazete*

Özel Temsilci

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4/1. maddesi ile Cumhurbaşkanının, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere ve büyükelçi unvanı vererek *özel temsilci* görevlendirebileceği belirtilmiştir. Çalışmamız kapsamında, kariyerdışı büyükelçi unvanı verilerek özel temsilci görevlendirilmesine ilişkin herhangi bir veriye ulaşamadık.

¹⁹ Mevlüt Çavuşoğlu tarafından 19 Haziran 2016 tarihinde sosyal medya (twitter) hesabından yapılan "Cumhurbaşkanımız @RT_Erdogan'ın onayıyla Büyükelçi ünvanı verilen Mustafa Varank kardeşimi tebrik ederim." şeklindeki paylaşım (<https://twitter.com/mevlutcavusoglu/status/744493929932914688>) ile Mustafa Varank'ın Büyükelçi olarak atandığı öğrenilmiştir. Yazarların yaptığı tüm ayrıntılı araştırmalara rağmen söz konusu atama *Resmî Gazete*'de bulunamamıştır.

Sonuç olarak, Dışişleri Bakanlığı'na ilişkin yasal arka planın 2010 yılından sonra sürekli olarak düzenlemeler yapılması, yapılan düzenlemelerin de değişikliğe uğraması güncel durumun son derece karmaşık olmasına neden olmuştur. Çalışmamız bağlamında odaklandığımız kariyerdışı büyükelçi unvanı ve atamaları da bu durumun bir sonucu olarak farklı yasal düzenlemeler, farklı yasal unvanlar, bu unvanlara ilişkin farklı yasal süreler ve süreçlerle çözümlenmesi zor bir hâle gelmiştir.

Ulusal Mevzuata İlişkin Genel Değerlendirme

Tablo 2'de de görüldüğü üzere, Dışişleri Bakanlığı'na yönelik yasal süreçler iki farklı yasal düzlemde ortaya çıkmıştır: (1) Kanunlar, (2) Kararnameler.

Devlet memurlarına ilişkin genel kanunlarda, istisnai memuriyet konusu düzenlenmiş, Dışişleri Bakanlığı'na ilişkin düzenlemeler genellikle özel kanunlarda yer almıştır. Kararnameler ise, farklı tarihsel, kavramsal ve seviyelerde ilerlemiştir.

Tablo 2. 1920-2022 Yılları Arasında Yapılan Yasal Düzenlemeler

Yasal Düzenlemeler (1920-2002)	
1	17 Temmuz 1927 tarih ve 1154 sayılı Hariciye Vekâleti Memurin Kanunu
2	5 Ocak 1930 tarih ve 8630 sayılı Kararname (Hariciye Vekâleti Memurin Kanunu'na Göre Yeniden Tayin Edilecek Memurlarla İdare ve İhtisas Sınıfından Meslek Sınıfına İntisap Edecek Memurların Sınavlarına Dair Talimatname)
3	25 Mayıs 1933 tarihli Hariciye Vekâleti Teşkilat Kanunu
4	30 Haziran 1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun
5	14 Ocak 1938 tarih ve 3312 sayılı (üçüncü) Hariciye Vekâleti Teşkilat Kanunu
6	1941 yılında yürürlüğe giren 4037 sayılı Hariciye Vekâleti Teşkilat Kanunu
7	1942 yılında yürürlüğe giren ve Fransızca'yı temel yabancı meslek dili yapan kararname
8	1965 yılında yürürlüğe giren ve hâlen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
9	17 Mayıs 1969 tarih ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun
10	17.08.1983 tarih ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Kanun

11	14 Aralık 1983 tarih ve 177 sayılı Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ²⁰
12	10 Ekim 1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun
13	1984 yılında yürürlüğe giren Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK/206)
14	6 Temmuz 1994 tarih ve 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
Ak Parti Dönemindeki Yasal Düzenlemeler (2002-2022)	
1	07.07.2010 tarih ve 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığı Personeline İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun (Dışişleri Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun
2	29 Haziran 2011 tarih ve 644 sayılı KHK
3	12 Temmuz 2013 tarih ve 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
4	2.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
5	10 Temmuz 2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ²¹
6	10 Temmuz 2018 tarih ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (m.104/17), “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.” demektedir. 1927 yılından itibaren (1927, 1933, 1938, 1941, 1969, 1994, 2010) Dışişleri Bakanlığının kurumsal yapısı ve görevleri, kanunlarla düzenlenmiştir. Bu duruma rağmen, Dışişleri Bakanlığının sadece gelenekleri değil, yasal ve kurumsal yapısı da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile değiştirilmiştir. Bu tercih ve uygulama, bu çalışmanın konusu olmamakla birlikte, yasal boyuta dikkat çekilmektedir.

²⁰ Kanun Hükmünde Kararnameler: TBMM'nin bir kanunla yetki vermesi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belli konuları düzenlemek amacıyla çıkarılan yazılı hukuk kurallarıdır (sozluk.adalet.gov.tr/kanun).

²¹ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri: Kanunlarla düzenlenmemiş ve Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş olmak kaydıyla yürütme yetkisine ilişkin konularda ve ayrıca Anayasada belirtilen münhasır alanlarda, Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak çıkardığı düzenleyici işlemlerdir (Atar, 2019: 242).

Bu örneklerden de görüldüğü üzere, Dışişleri Bakanlığı'nın kurumsal yapısı ve görevlerinin Anayasa m.104/17'ye rağmen Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri ile düzenlenmesi hukuki olarak tartışmalı bir zemin ortaya çıkarmaktadır. Bu (ana)yasal boyutun ayrıntılı olarak tartışılması önemli bir gerekliliktir. İkinci olarak ise, Dışişleri Bakanlığı ile ilgili değişiklik ve düzenlemelerin, TBMM'nin gündemine gelmeden/getirilmeden uygulanıyor olmasıdır. Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi'ne yönelik genel bir durum olan bu konu ve bu konuya ilişkin tartışmalar çalışmamızın bağlamı dışındadır. Ancak, 1996 yılında yaşanan örnek olayda da görüldüğü üzere, siyasî iktidar Dışişleri Bakanlığı (ve kariyerdışı büyükelçi unvanı) ile ilgili TBMM'ye sunduğu kanun tasarısını, meclis görüşmelerinin ardından geri çekmiştir. Ayrıca, Dışişleri Bakanlığı ile ilgili değişiklikler kanunlarla yapılmış, TBMM iradesi her zaman Dışişleri Bakanlığı'nın yasal işleminde belirleyici olmuştur. Dolayısıyla Dışişleri Bakanlığı'nın kurumsal yapısı, gelenekleri, yasaları TBMM iradesiyle korunmuş ve/veya değiştirilmiştir. Son yıllarda TBMM ve Dışişleri Bakanlığı ilişkisi kopmuş ve bu kopuş Dışişleri Bakanlığı'nın kurumsal yapısının (Büyükelçilik, Genel Müdürlük) köklü dönüşümüyle sonuçlanmıştır.

Sonuç

Bu çalışmada, Türkiye'nin son dönem içinde bulunduğu kamu bürokrasisinin dönüşüm süreci, Dışişleri Bakanlığı bürokrasisi üzerinden incelenmiştir. İçişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı gibi birçok kurumda da karşılığı olan bürokratik yapının dönüşümü, Dışişleri Bakanlığı'na yönelik uygulamalar ve yasal düzenlemeler üzerinden çözümlenmiştir. Bu kapsamda, Dışişleri Bakanlığı bağlamında en önemli görev ve unvanların başında gelen büyükelçilik görevinin/unvanının dönüşümü önemli bir örnektir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren -hatta kuruluşundan önce- yapılanan Dışişleri Bakanlığı ve diplomasi mesleği profesyonel bir kariyer olarak görülmüş, kariyer diplomatlar ve kariyerdışı büyükelçiler Türk dışişleri bürokrasisinde özel bir yer kazanmıştır. Ancak bu genel olguya rağmen, kariyerdışı büyükelçilerin de olabileceği ve dış politikaya değer katabileceği düşüncesiyle istisnai hükümler hem genel kanunlarda hem de özel kanunlarda yer almıştır. Bu düzenlemeler, Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca, istisna olarak da uygulanmıştır. Bu istisnai uygulamanın ve büyükelçi unvan ve görevinin kariyerdışı kişilere verilmesi, geçmişte olduğu gibi günümüzde de siyasal bir tartışma konusu hâline gelmiştir.

Nitekim "Bürokratlar Nasıl Kontrol Edilebilir?" sorusuna Heywood'un verdiği yanıtlar bu dönüşümün kuramsal arka planını çözümlememize olanak sağlamaktadır. Dışişleri bürokrasisinin, mevcut uygulamalar, gelenekler ve yasal düzenlemelerin ötesinde dışarıdan atamalarla dönüşümünün sağlanması, bu dönüşümü destekleyecek yasal düzenlemeler yapılması özel bir önem taşımaktadır. İktidara yakın üst düzey bürokrat ve akademisyenlerin yanı sıra, iktidar partisi

bünyesinde aktif olarak görev almış eski siyasetçilerin de (milletvekilleri ve bakanlar) kariyerdışı büyükelçi olarak atanması, Türk kamuoyunda, medyada ve siyasî partiler arası tartışmalarda gündeme gelmiş, ancak bu dönüşümün yasal arka planı üzerinde yeterince durulmamıştır.

İstisnai bir memuriyet olan (ve bu çalışmada kategorik olarak karşı çıkılmadığı vurgulanan) kariyerdışı büyükelçi atamalarının yaygınlaşması ve sayının her geçen gün artması, gerek kamuoyunda gerek siyasette gerekse diplomatik çevrelerde eleştirilen bir konu hâline gelmektedir. Dışişleri Bakanlığı verilerine göre her geçen gün diplomat sayısı artmakta ve merkezde görev bekleyen yaklaşık yüz büyükelçi bulunmaktadır. Dolayısıyla kariyerdışı büyükelçi atamalarına, personel sayısı ve dış temsilcilik sayısı arasındaki oran nedeniyle gereksinim duyulmadığı görülmektedir. Diğer taraftan özellikle siyasetçilerin siyasî gerekçelerle büyükelçi olarak atanması, bundan sonraki hükümetler için de örnek bir uygulama olabilecektir. Nitekim bu çalışmada kariyerdışı büyükelçi atamalarında, siyasî tercihleri yansıtacak şekilde yasal düzenlemeler yapıldığı ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Bu tercihi, özellikle 6004 sayılı yasa (m.12/2-a) ile getirilen “Büyükelçi ... Türkiye Cumhuriyeti Devletini, Cumhurbaşkanını ve Hükümeti temsil eder.” ifadesinde görmek mümkündür.

Bu yasal düzenlemelerin dikkat çeken bir diğer yönü de normlar hiyerarşisi bağlamındaki durumudur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında (m.104/17), “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaz.” hükmü yer almasına rağmen, kanunlarda yer alan kariyerdışı büyükelçi atamalarına ilişkin düzenlemeler, OHAL döneminde, KHK ve cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kaldırılmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı sisteminde kariyerdışı büyükelçi atamalarına yönelik kanunların cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile değiştirilmesi hem bu düzenlemelerin Anayasa’ya uygunluğunun sorgulanmasına neden olmakta hem de bu konunun TBMM’de görüşülmesini ve tartışılmasını, TBMM iradesinin sürece dâhil edilmesini engellemektedir. Unutulmalıdır ki benzer girişimler Türk siyasal hayatında daha önce de yaşanmış, fakat 1996 yılındaki örnekte de görüleceği üzere meclis ve siyasî partiler ikna edilememiş ve dönemin siyasî iktidarı TBMM iradesine uygun şekilde hareket ederek, kanun tasarısını geri çekmek durumunda kalmıştır.

Kariyerdışı büyükelçi atamalarına dair tarihsel süreçte gelişen yasal düzenlemeleri inceleyen bu çalışmanın, konuya ilişkin yasal tartışmalara katkı sunması, karmaşık tarihsel ve yasal süreçlere kazandırmaya çalıştığı açıklık sayesinde, güncel duruma ilişkin araştırmalara kaynak olması amaçlanmaktadır.

Kaynakça

Arşiv Kaynakları

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Başkanlık Cumhuriyet Arşivi (BCA) 30.18.1.1/3.21.6, 22 Mayıs 1921.

BCA, 30.18.1.1/1.18.12, 09.11.1920

BCA, 30.18.1.2/6.60.3, 11.12.1929.

BCA, 30.18.1.2/98.48.4, 05.06.1942.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Başkanlık Osmanlı Arşivi, (BOA), HR.İM. (Hariciye Nezareti İstanbul Murahhaslığı), 143/38, 18 Mayıs 1925.

Telif ve Resmi Kaynaklar

Ahışhalı, R. (2007). “Reisülküttâb”. *Diyanet İslam Ansiklopedisi, Cilt: 34*. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.

Atar, Y. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 241-259.

Aybay, R. (2020). *Tarih ve Hukuk Açısından Konsolosluk*. İstanbul: Literatür Yayınları.

Calin, C. ve K. R. Fitzpatrick (2013). “Diplomatic Amateurs or Qualified Professionals? Profiling the American Ambassador”. *White House Studies*, 13(4), 387-402.

Cankorel, B. (2014). *Bir Dönem Biterken, Bir Diplomatın Seyir Defteri*. İstanbul: Kırmızı Kedi.

Cumhuriyet, 31.12.1997.

Dikerdem, M. (2013). “*Salon Verir Sokak Alırız*”. (Der. E. Z. Güler). İstanbul: Yazılama Yayınevi.

Girgin, K. (1999). “Cumhuriyet Döneminde Dışışleri Örgütünün Gelişimi”. *Çağdaş Türk Diplomasisi:200 Yıllık Süreç*. (Yay. Haz. İ. Soysal). Ankara: TTK Yayınları.

Günver, S. (1999). “Dışışleri Meslek Memurluğu”. *Çağdaş Türk Diplomasisi:200 Yıllık Süreç*. (Yay. Haz. İ. Soysal). Ankara: TTK Yayınları.

Gürsoy, Kenan. Kişisel görüşme, çevrimiçi, 15 Mart 2022.

Halman, T. S. (2018). *Akılın Yolu Bindir*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Heywood, A. (2013). *Politics*. Fourth Edition. New York: Palgrave Macmillan.

Hürriyet, 31.12.1997.

İskit, T. (2015). *Diplomasi (Tarihi, Teorisi, Kurumları ve Uygulaması)*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Luce, C. B (1957). "The Ambassadorial Issue: Professionals or Amateurs?". *Foreign Affairs*, 36(1), 105-121.
- Ortaylı, İ. (2013). "200. Yılına Doğru Viyana Kongresi". *Milliyet Gazetesi*, 15 Eylül.
- Öğütçü, M. ve U. Ergun (2021). *Bir Başkadır Diplomatların Dünyası*. İstanbul: Destek Yayınları.
- Özcan, Yusuf Ziya. Kişisel görüşme, Ankara, 17 Şubat 2022.
- Özdeş, M. (2021). *Harici Bir Hariciyecinin Not Defteri*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Özcoşkun, A. R. (2018). *Cumhuriyetin Kuruluşundan Bugüne Dışişleri Bakanlığı Teşkilat Yapısı (1920-2018)*. Ankara: Türk Diplomatik Arşivi Yayınları.
- Procès-Verbal of Conference between Austria, France, Great Britain, Prussia and Russia, signed at Aix-la-Chapelle, 9(21), November 1818.
- Règlement on the Precedence of Diplomatic Agents agreed between Austria, France, Great Britain, Portugal, Prussia, Russia, Spain and Sweden, signed at Vienna, 19 March 1815.
- Resmî Gazete*, 18 Nisan 1961 Tarihli Diplomatik İlişkiler Hakkındaki Viyana Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, Sayı: 185, 12.9.1984.
- Resmî Gazete*, 24 Nisan 1963 Tarihinde Viyana'da İmzalanan Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, Sayı: 15249, 29.5.1975.
- Resmî Gazete*, Anayasa Mahkemesi Kararı, Sayı: 28255, 5.4.2012.
- Resmî Gazete*, Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Sayı: 30473, 2.7.2018.
- Resmî Gazete*, Başbakan Başmüşaviri Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu'na Büyükelçilik Unvanı Verilmesine Dair Karar, Sayı: 24997, 18.1.2003.
- Resmî Gazete*, Başbakan Başmüşaviri Prof. Dr. Gökhan Çetinsaya'ya Büyükelçilik Unvanı Verilmesine Dair Karar, Sayı: 29167, 06.11.2014.
- Resmî Gazete*, Başbakan Başmüşaviri Güven Erkaya'ya Büyükelçilik Unvanı Verilmesi Hakkında Karar, Sayı:23218, 02.01.1998
- Resmî Gazete*, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Sayı: 18550, 19.10.1984.
- Resmî Gazete*, Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 28726, 2.8.2013.
- Resmî Gazete*, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayısı:30474, 10.7.2018.
- Resmî Gazete*, Devlet Memurları Kanunu, Sayı: 12056, 23.07.1965

- Resmî Gazete*, Dışişleri Bakanlığının Bazı Mensuplarının Çeşitli Görevlere Atanmaları Hakkında Karar, Sayı: 27350, 15.09.2009.
- Resmî Gazete*, Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Sayı: 27640, 13.07.2010.
- Resmî Gazete*, Hariciye Vekâlet i Teşkilât Kanunu, Kanun No: 3312, 14.01.1938.
- Resmî Gazete*, Kanun Hükmünde Kararname, Sayı: 27984, 4.7.2011.
- Resmî Gazete*, 17 Mayıs 1969 tarih ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun, Sayı: 13201, 17.05.1969.
- Resmî Gazete*, Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı: 30474, 10.07.2018.
- Resmî Gazete*, Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, Kanun No: 3656, 30.06.1939.
- Resmî Gazete*, Türk Vatandaşlığı Kanunu, Kanun No: 5901, Sayı: 27256, 29.05.2009.
- Resmî Gazete*, Sayı: 23205, 19.12.1997.
- Resmî Gazete*, Sayı: 29167, 06.11.2014.
- Resmî Gazete*, Sayı: 21157, 29.02.1992.
- Resmî Gazete*, Sayı: 21130, 02.02.1992.
- Scoville, R. M. (2019). "Unqualified Ambassadors". *Duke Law Journal*, 69(1), 71-196.
- Şimşir, B. N. (1996). *Bizim Diplomatlar*. Ankara: Bilgi Yayınları.
- Şimşir, B. N. (2006). "Cumhuriyetin İlk Çeyrek Yüzylında Türk Diplomatik Temsilcilikleri ve Temsilcileri (1920-1950)". *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 22(64-65-66), 15-90.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, "Özel Kalem Müdürleri", <https://www.tccb.gov.tr/ozelkalem/>, (8.03.2022)
- TBMM (1984.18.6.) *Tutanaklar*, Dönem: 19, Yasama Yılı: 3, Sayı: 632.
- TBMM (1996.5.8.) *Tutanak Dergisi*, Dönem: 20, Cilt: 5, Birleşim: 49.
- TBMM, *Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi*, Dönem: 27, Yasama Yılı: 3.
- TBMM, *Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi*, Dönem: 27, Yasama Yılı: 4.
- Torun, Cemalettin Kani. Kişisel görüşme, Ankara, 24 Mayıs 2022.
- Yavuz, R. (2020). "Millî Mücadele Dönemi ve Cumhuriyet Yönetimine Geçişte Türk Hariciye Teşkilatının Gelişimi". *Akademik Bakış Dergisi*, 13(26), 215-243.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı Tarihçesi, <https://www.mfa.gov.tr/turkiye-cumhuriyeti-disisleri-bakanligi-tarihcesi.tr.mfa> (07.03.2022).

<https://sozluk.adalet.gov.tr/kanun> (09.05.2022).