

SPMJ

Strategic Public Management Journal



SPMJ

**STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT
JOURNAL**

Number 15
2022



ISSN 2149-9543

www.dergipark.gov.tr/spmj



Dergi Kurulları
Field Editors/Alan Editörleri

Dr. Burak Hamza Eryiğit- Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues, Dr. Öğr. Üyesi Betül Hande Gürsoy Haksevenler

Governance and Local Government/Yönetişim ve Yerel Yönetimler

Dr. Öğretim Üyesi Recep Yücedoğru

Public Economics/Kamu Ekonomisi

Prof. Dr. Alaeddin Yalçinkaya- Dr. Jana Gasparikova-Dr. İmran Demir

International Relations/Uluslararası İlişkiler

Prof. Dr. Calin Hintea-Prof. Dr. Yüksel Demirkaya

Strategic Public Management/Stratejik Kamu Yönetim

Editor/Editör

Prof. Dr. Yüksel Demirkaya

Editor Asistants/Editör Asistanları

Dr. Öğr. Üyesi Betül Hande Gürsoy Haksevenler

Dr. Öğr. Üyesi Murat Tuysuz

Özgür Deniz Yalın

Adem Sarıca

Uluslararası Bilimsel Danışma Kurulu / International Scientific Advisory Board

Prof. Dr. Geert Bouckaert (KU Leuven University, BE)

Prof. Dr. Calin Hintea (University of Cluj, RO)

Prof. Dr. Constantin M. Profiroiu (Bucharest Un., RO)

Prof. Dr. Emil Turc (Aix-Marseille University, FR)

Prof. Dr. Hilde Bjorna (Tromso University, NO)

Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues (Minho University, PT)

Prof. Dr. Riccardo Mussari (Siena University, IT)

Prof. Dr. Yusuf Arayıcı (Salford University)

Assoc. Prof. Dr. Jana Gasparikova (Bratislava, SV)

Bilim Kurulu / Scientific Board

Prof. Dr. Asuman Yalçın (Marmara University)



Prof. Dr. Ercan Gegez (Marmara University)
Prof. Dr. Hamza Ateş (İstanbul Medeniyet University)
Prof. Dr. Hüseyin Gül (Süleyman Demirel University)
Prof. Dr. Hamza AL (Sakarya University)
Prof. Dr. Önder Kutlu (Necmettin Erbakan University)
Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin (TODAIE)
Prof. Dr. Mehmet Melemen (Marmara University)
Prof. Dr. Mert Uydacı (Marmara University)
Prof. Dr. Mustafa Arslan (Yıldız Teknik University)
Prof. Dr. Ömer Çaha (Yıldız Teknik University)
Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (Marmara University)
Prof. Dr. Recep Bozlağan (Marmara University)
Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Hacettepe University)
Prof. Dr. Hikmet Kavruk (Gazi University)
Prof. Dr. Sezai Dumanoğlu (Marmara University)
Prof. Dr. Yakup Bulut (Mustafa Kemal University)
Prof. Dr. Veysel Eren (Mustafa Kemal University)
Prof. Dr. Adem Esen (İstanbul University)
Prof. Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara University)
Prof. Dr. Kürşat Özdaşlı (Mehmet Akif Ersoy University)
Prof. Dr. Tarkan Oktay (İstanbul Medeniyet Un.)
Prof. Dr. Mustafa T. Karayiğit (Marmara Un.)
Assoc. Prof. Dr. Uğur Sadioğlu (Hacettepe Un.)
Assoc. Prof. Dr. Özer Köseoğlu (Sakarya University)
Assoc. Prof. Dr. Zahid Sobacı (Uludağ University)
Prof. Dr. Nail Yılmaz (Marmara University)
Prof. Dr. Sadık Ünay (İstanbul University)
Prof. Dr. Yaşar Kabataş (Marmara University)
Prof. Dr. Nihal Ekin Erkan (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Aynur Can (Marmara University)
Prof. Dr. Hüseyin Toros (İstanbul Teknik Un.)
Assoc. Prof. Dr. Mustafa Lamba (M. Akif Ersoy Un.)
Assoc. Prof. Dr. Nazım Kartal (Sinop University)
Assoc. Prof. Dr. İsmail Sevinç (Selçuk University)
Assoc. Prof. Dr. Fatih Kırışik (Dumlupınar University)
Asst. Prof. Dr. Ahmet Saritaş (Mehmet Akif Ersoy Un.)
Asst. Prof. Dr. İlke Bezen Aydoğdu (Fırat University)
Asst. Prof. Dr. Salih Batal (Yalova University)
Asst. Prof. Dr. Mustafa Kocaoğlu (Ahi Evran University)
Asst. Prof. Dr. Ahmet Fidan (Ordu University)
Asst. Prof. Dr. Sezai Öztıp (Mehmet Akif Ersoy University)



İÇİNDEKİLER/C O N T E N T S

<i>Makale/Article</i>	<i>Pages</i>
İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin Reel Politığı DOI: 10.25069/spmj.1175472 <i>The Real Politics of The European Convention on Human Rights</i> Engin SELÇUK	1-27
Afrika’da Kamu Yönetimi: Afrika Ülkelerinin Yönetim Yapılarına İlişkin Karşılaştırmalı Bir İnceleme DOI: 10.25069/spmj.1089546 <i>Public Administration in Africa: A Comparative Examination of the Administrative Structures of African Countries</i> Abdurrahman Muhammet BANAZILI Hamza ATEŞ	28-44
2018-2021 Arası Yerleşikler Gözüyle Erzincan Kızılay ve Hocabey Mahallelerinde Kentsel Dönüşüm Süreci DOI: 10.25069/spmj.898428 <i>Urban Renewal Process of Erzincan Kızılay and Hocabey Neighborhoods in the Eyes of Residents Between 2018-2021</i> Mustafa Şeref AKIN	45-56
Covid-19’un Dünya Finans Piyasaları Üzerindeki Etkisini Belirlemeye Yönelik Bir Analiz DOI: 10.25069/spmj.1120893 <i>An Analysis To Determinate The Impact of Covid-19 on World Financial Market</i> Sibel FETTAHOĞLU Osman Nuri BORAN	57-71
Türkiye’de Refahiyol Hükümetinin Dış Politikası DOI: 10.25069/spmj.955634 <i>Foreign Policy of the Refahiyol Government in Turkey</i> Hande ORTAY	72-83

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin Reel Politığı The Real Politics of The European Convention on Human Rights

Engin SELÇUK¹

Strategic Public Management Journal
Volume 8, Issue 15, pp. 1-27
December 2022
DOI: 10.25069/spmj.1175472
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 14.09.2022
Accepted: 05.10.2022
© The Author(s) 2022
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Avrupa mekânında temel haklar koruması, devlet egemenliği düzeyi ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi tarafından inşa edilen ulus-üstü egemenlik düzeyi arasındaki yetkilerin paylaşımı üzerine oturur. Bu iki egemenlik düzeyi bir birinden su geçirmez bölmelerle ayrılmış değildir. Tam tersi iki düzey arasında bir tamamlayıcılık ilişkisi vardır. Bu ilişkiyi yöneten ise İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin ürettiği içtihadı bir ilke olarak ikincilliktir. İkincillik ilkesi, temel haklar korumasının “birincil” olarak taraf devletlere düştüğü, Mahkemenin ise “düzenleyici” bir yargısal fonksiyona sahip olduğu anlamına gelir. Ne var ki 1 Ağustos 2021 tarihinde yürürlüğe giren 15 No’lu Protokol ile bu ilke şimdi taraf devletler tarafından Sözleşme metnine eklenmiş ve aynı devletler, egemenlikleri ve iç hukuklarının özgün niteliklerini koruma arayışına girmiştir. Bu noktada çalışmanın temel kaygısı, 15 No’lu Protokolün anlamını, Avrupa mekânında birlik fikri ile Sözleşme hukukunun karşılıklı gelişim çizgisi üzerine oturtup geleceğe yönelik bir takım sorular sorabilmektir.

Anahtar Kelimeler: İkincillik, Takdir yetki alanı, İnsan hakları hukuku, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi.

Abstract

Fundamental rights protection in the European space rests on the sharing of Powers between the level of state sovereignty and the supranational level of sovereignty established by the European Convention on Human Rights. These two levels of sovereignty are not separated from each other by watertight partitions. On the contrary, there is a complementary relationship between the two levels. The governing thing in this relation is subsidiarity as a jurisprudential principle produced by the European Court of Human Rights. The principle of subsidiarity means that the protection of fundamental rights falls “primarily” to the state parties, while the Court has a “regulatory” judicial function. However, with Protocol No. 15, entered into force on 1 August 2021, the principle has been added to the text of the Convention by the states parties, and these same states have sought to preserve their sovereignty and the original characteristics of their domestic law. At this point, the essential concern of the study is to put the meaning of Protocol No. 15 on the idea of unity in the European space and the mutual development line of the Convention law and to ask several questions for the future.

Key words: Subsidiarity, Margin of appreciation, Human Rights Law, The European Convention on Human Rights, The European Court of Human Rights.

¹ Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Hukuk Bilimleri A.B.D.,
engin.selcuk@istanbul.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-2238-5103.

GİRİŞ

Tarihsel olarak Avrupa’da birlik fikri ne zaman zedelense devletler, aralarındaki ilişkileri dengelemek için bazı prensiplere ihtiyaç duyar. Wilson idealizmi görmezden gelinirse 1648’den başlayıp 1945’e kadar olan dönemde devletler, aradıklarını “*raison d’État*” ve “*güç dengesi*” kavramlarında bulur. Devletin iyiliğinin, onu ilerletmek için kullanılan her türlü aracı haklı kıldığını söyleyen *raison d’État* ile eskinin “ahlak” nosyonunun yerini “*ulusal çıkar*”; “barış”ın yerini ise acımasız “*güç dengesi*” alır. Sonuç ise dünyalar savaşıdır.

Gene tarihsel olarak Avrupa mekânındaki önemli siyasi kırılmaların hemen arkalarından haklar bildirelerini beraberlerinde getirdikleri gözlenir. II. Dünya Savaşı sonrası Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi bünyesinde başta “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi” ve “İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi” (bundan sonra ‘Sözleşme’) olmak üzere insan hakları alanında imzalanan pek çok sözleşme, gerçek bir devrime sebep olur. İlk kez “insan”, “devlet” ile arasındaki zincirleri kopararak hukuki ehliyete sahip evrensel bir varlık olur. “*Tarih öncesi çağlarda kabilesi ile bağlarını koparan insanın home juridicus’a dönüşmesi*” (Supiot, 2009) gibi; Avrupa mekânında Sözleşme ile devletinden bağımsız olarak uluslararası planda hukuki ehliyete sahip insan, bir *homo europaeus*’a dönüşür. Zira Sözleşmeyi imzalayarak taraf devletler, ulusal çıkarlarını korumak adına karşılıklı hak ve yükümlülükler doğurmak değil; Avrupa Konseyi Statüsünde ifadesini bulan ve siyasi gelenekler, hukukun üstünlüğü ve özgürlük üzerine oturan ortak miraslarını korumak adına liberal bir “*Avrupa kamu düzeni*” (CEDH, Loizidou c. Turquie, 1995:§75) inşa etmek arayışındadır. Bu arayışın ifadesi olarak Sözleşme, devletlerarası raporlar, diplomatik koruma ve karşılıklılık ilkesi üzerine temellenen geleneksel diplomatik yaklaşımları -en azından Avrupalılar arasında- değiştirir. Sözleşme, *raison d’État*’nın reddi anlamına gelir ve bireyi, kendi ulusal otoritesine itiraz edip aynı otoriteyi uluslararası bir mahkeme önünde davalı yapan bir güce kavuşturur. Birey nihayet hukukun merkezindedir.

90’lı yılların başında liberal ideoloji zafer kazanmış gibi görünür. Komünizmin ideolojik ve Sovyetlerin jeopolitik meydan okumalarının aynı anda üstesinden gelinmiş; Avrupa kurumları şimdi kendilerine yeni bir görev yüklemiştir: Bölünmüş olan Avrupa’yı birleştirmek... İlginç bir şekilde Sözleşmenin yargısal denetim mekanizmasına esaslı değişiklikler getiren 11. No’lu Protokolün yazımı ile Berlin Duvarının çöküşü tarihsel olarak çakışır ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin (bundan sonra ‘Mahkeme’) önündeki potansiyel başvuru sayısı ikiye katlanarak sekiz yüz milyon Avrupalıya tekabül eder. Devam eden yıllarda Mahkemenin, inşa ettiği yargıç yapısı/pretoryen mimari üzerinden kullandığı normatif güç, insan hakları savunucuları tarafından coşkuyla karşılanır.

Oysa madalyonun öteki yüzünde ihmal edilmemesi gereken bir gerçek, Sözleşmenin uhdesinde imzalandığı Avrupa Konseyinin gene ve her şeye rağmen “siyasi” ve “uluslararası” bir kurum olduğu ve Avrupa’da insan haklarının ortaklaşa korumasının iki egemenlik düzeyi arasındaki yetkilerin paylaşımı üzerine oturduğudur: Avrupa Konseyi üyesi devletlere tek tek ait olan devlet egemenliği düzeyi ve Sözleşme tarafından inşa edilen ulus-üstü hukuksal ve moral egemenlik düzeyi. Özellikle 2000’li yıllarda bireysel başvuru sayısındaki inanılmaz artışa mukabil nispeten istikrarsız bir siyasal mekânda hareket ve değişim halindeki hukuksal ve idari yapıların varlığı, Mahkemeyi kendini ulusal mahkemelerin yerine koyarak bazen bir temyiz mercii gibi hareket etmeye zorlar. Mahkeme kendi başarısının kurbanı olmuş, iki egemenlik düzeyi arasındaki ilişki artık zedelenmiştir (1).

Mahkemenin normatif gücünden giderek rahatsızlık duyan ve insan hakları savunucularıyla aynı coşkuyu tam olarak paylaşmayan Avrupa Konseyi üyesi devletler, hükümetler arası konferanslar yoluyla Mahkemeye sağlam mesajlar verir. Bu mesajlar yansımalarını 1 Ağustos 2021 tarihinde

yürürlüğe giren 15 No'lu Protokolde bulur. Protokol, iki egemenlik düzeyi arasındaki dengeyi sağlayan ikincillik ilkesi ile takdir yetki alanı doktrininin anlamını yeniler. Mahkeme artık kaygan bir zeminde ilerlemektedir (2). Sözleşme cephesindeki bu gelişmeye ek olarak iç hukuklarda icra edilmeyi bekleyen Mahkeme kararlarının nicelik ve nitelik olarak alan kazanması, kimi iç hukuk makamlarının kararlara karşı artık açıktan yaptıkları muhalefet ve en nihayet 15 Mart 2022 tarihinde Rusya'nın Avrupa Konseyi ve dolayısıyla Sözleşmeden çıkarılması, Sözleşmenin uygulanmasına zemin hazırlayan siyasi iklimi zedeler (3).

Siyasi iklim zedelenmesi “*raison d'État*”yı geri mi çağırır? Yoksa şu an birleşmiş bir Avrupa ile anarşik bir Avrupa arasında tarihin geçiş döneminde miyiz?

1. KENDİ BAŞARISININ KURBANI OLAN MAHKEME

Raymond Aron, 1958 yılında Avrupa'nın siyasi görünümünü özetlerken iki kutuplu bir istikrara işaret etmiş ve bu istikrarın paradoksal doğasını şöyle açıklamıştı:

“Avrupa'nın bugünkü durumu anormal ve anlamsızdır. Fakat açıktır, sınır çizgilerinin nerede olduğunu herkes bilir ve ne olacağından da kimse endişe etmez. Demir Perdenin öte tarafında bir şey olursa bu tarafta hiçbir şey olmaz. Avrupa'nın doğru veya yanlış, böyle açık bir şekilde bölünmüş olması, başka her hangi bir düzenlemeden daha az tehlikeli görünür.” (Kissinger, 2011; 574)

Aron'un işaret ettiği iki kutuplu istikrar döneminde Sözleşme, adeta Demir Perdenin batı yanında safları sıkılaştırmanın bir aracıdır. Önce Birleşik Krallık (1951) ardından İrlanda'nın (1952) Sözleşmeyi onaylamaları ile açtıkları yolda, Savaş öncesi ve Savaş sırasında totalitarizm deneyimi ya da işgali yaşayan ve hatta savaşta tarafsız kalan ülkelerin hızlı bir şekilde Sözleşmeyi onayladıkları gözlenir. Bu dönemde Sözleşme, adeta totalitarizm tehdidine karşı bir hukuki gözaltı mekanizması ve aynı tehdidi önlemenin esaslı bir yolu olarak görülür. Fransa ve İsviçre'nin onay süreçlerinin ardından (1974), iç siyasi çalkantıları sona erdikçe sırasıyla Yunanistan (1974), Portekiz (1978) ve İspanya (1979) Sözleşme sistemine dâhil olur. Finlandiya'nın onayı ile birlikte (1990) Sözleşme sistemi bütün Liberal Avrupa'yı kapsar. Bu dönemde Sözleşme sisteminin Avrupa düzeyinde yargısallaşmasının önündeki engellerden birinin onay süreçlerinde yaşanan bu tedrici gelişim çizgisi olduğu söylenebilir.

Kuşkusuz sistemin yargısallaşmasının önündeki ikinci ve en temel engel, Sözleşme hukukunun denetim mekanizmasından kaynaklanır. Gerçekten de Sözleşme temelindeki tüm başvurular önce İnsan Hakları Avrupa Komisyonunun (bundan sonra 'Komisyon') kabul edilebilirlik incelemesinden geçer. Kabul edilebilir bulunan başvurular için dostane çözüm yolu denenir. Dostane çözüme kavuşturulamayan başvuruya ilişkin olarak Komisyon, esas üzerine ulaştığı her türlü sonucu bağlayıcılıktan yoksun bir rapor suretinde ilan eder. Mahkemeye, ancak bu raporun ardından Komisyon ya da ilgili taraf devletçe başvurmak mümkündür. Mahkemenin yargılama yetkisi ve bireysel başvurunun seçimlik olması, Komisyonun nihai karar alma yetkisinin bulunmaması, buna mukabil karar alma yetkisinin siyasi bir organ olarak Bakanlar Komitesine ait olması uzun süre sistemin yargısallaşmasını engeller. Ancak bu dönemde dahi, daha sonra Mahkemeye dönüşecek olan Komisyon, 1955 yılında verdiği ilk karardan başlayarak taraf devletler ve Avrupa Konseyi organları arasında kimi zaman dengeleyici kimi zaman da çalışmaları yönlendirici bir organ olur. Komisyonun asıl katkısı ise dostane çözüm yolu ile devleti ihlal konusunda kabullenmeye ve iknaya yönlendiren uzlaştırımcı rolünü üstlenmiş olmasında yatar. Aynı dönemde Mahkeme ise uyanmayı bekleyen bir “*uyuyan güzeldir*”(Bates, 2010: 378).

22 Ocak 1990 tarihinde Türkiye'nin Mahkemenin zorunlu yargılama yetkisini kabul etmesi, Sözleşme için bir milat olur (Giakoumopoulos, 2020: 35). Çünkü bütün Avrupa Konseyi üyesi devletler bu

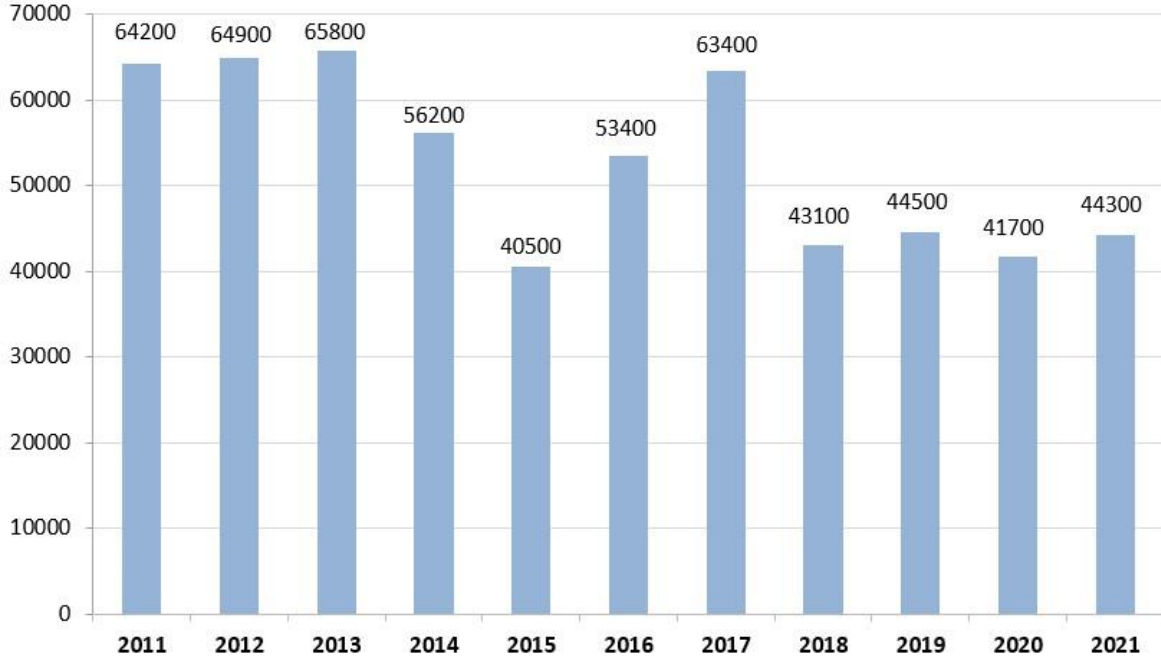
tarihten sonra bireysel başvuru ve zorunlu yargılama yetkisini tanıır ve böylece etkin bir yargısal denetim sistem kurulur. Ne var ki sürekli artan iş yükünün altında Sözleşme hukukunun esaslarını inşa eden Mahkeme, bir taraftan etkililik ve adalet arasında sıkışırken diğer taraftan devlet egemenliği ile arasındaki hassas dengeyi korumak zorundadır. Artık “*Mahkeme, kendi başarısının kurbanı olmuştur*” (Costa, 2001: 160).

1.1. Etkililik ve Adalet Arayışındaki Mahkeme

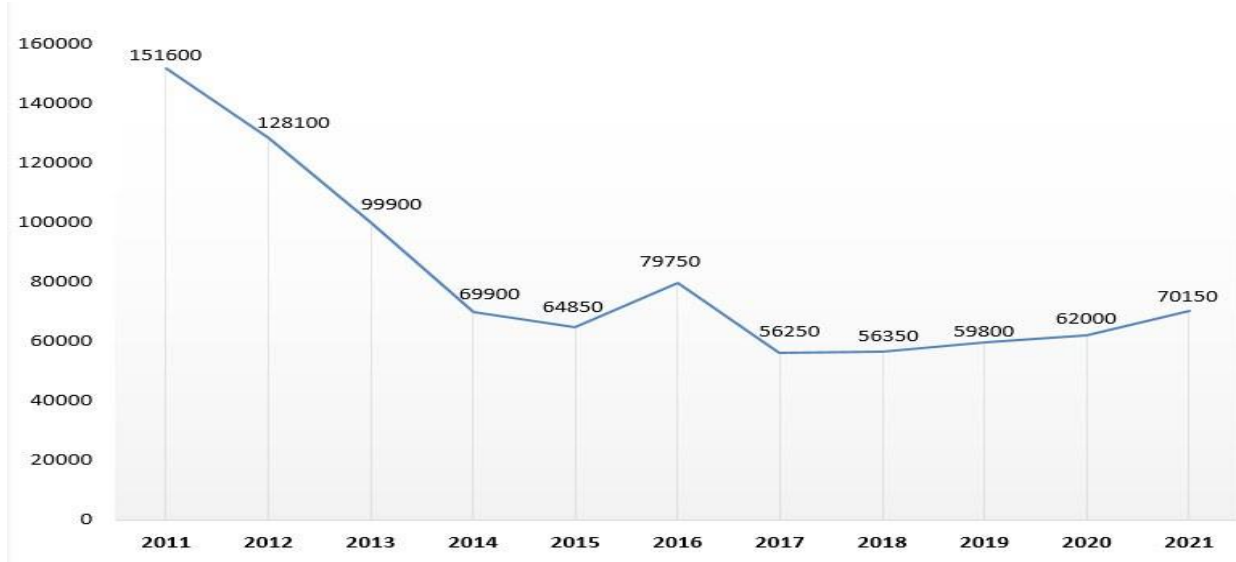
1990’lı yılların ortalarından itibaren Komisyon ve Mahkeme önüne gelen başvuru sayısında sürekli artış yaşanır ve başvuruların çözüme bağlanması uzun zaman almaya başlar. Demir Perdenin inmesi sonrası yeni ülkelerin Sözleşmeye katılımı bu sorunu daha da ağırlaştırır ve sistemin etkililiği sorgulanmaya başlanır. Artan iş yükü karşısında çok geçmeden, Sözleşmenin denetim mekanizmasını kökten değiştirecek olan 11 No’lu Protokolün yazımına başlanır. 1 Kasım 1998 tarihinde yürürlüğe giren Protokol ile bireysel başvuru yolu ve Mahkemenin yargılama yetkisi seçimlik olmaktan çıkar ve tüm taraf devletler için zorunlu hale gelir. Komisyon kaldırılarak Mahkeme, yarı zamanlı çalışan bir mahkeme yerine tam zamanlı çalışan bir yapıya dönüşür. Ne var ki iş yükü durmaksızın artmaya devam eder.

Mahkeme’nin 1998 yılına kadar verdiği önemli kararlarla insan hakları korumasının asgari koşullarını artık belirlediği ve Sözleşme hükümlerine iç hukuklardan bağımsız “özerk” anlamlar yükleyerek etkili bir koruma mekanizması kurduğu akıldaki tutulursa aynı mekanizmanın artan iş yüküne rağmen sürdürülebilir kılınması temel bir sorun olarak Mahkemeyi zorlamaya başlar. Basit bir istatistik vermek gerekirse 1959 yılında kurulduğundan bugüne (1 Ocak 2022) Mahkeme, esas incelemesi üzerinden 24511 karar vermiştir. Bu verilen kararların yalnızca 837’si 1959-1998 dönemine aittir (Conseil de L’Europe, 2022: 4). Bu kararların da önemli bir kısmının Komisyona ait olduğunun altını çizmek gerekir. Bu noktada, Mahkemenin etkililiğini teminat altına almak için reform ihtiyacı 2000’li yılların başında doruk noktasına çıkar. 12 Mayıs 2004 tarihli 14 No’lu Protokol, yeni kabul edilebilirlik kriterleri, tek yargıca yüklediği “filtraj” görevi ve Üç Yargıçlı Komite ile Mahkemenin iş yükünü hafifletmek adına çalışma usulünü basitleştirip hızlandırmayı amaçlar. Bu amaca, protokolün yürürlüğe girdiği 2010 yılını izleyen birkaç yıl içerisinde kısmen ulaşılır ve Mahkeme önünde görülen ya da bekleyen iş hacminde ilk kez oransal olarak azalma gözlenir. Öyle ki 2011 yılında 151600 olan Mahkeme önündeki başvuru sayısı 2015 yılında 64850’ye iner. Bu sonucun temel nedenlerinden biri de kuşkusuz “pilot karar” uygulamasıdır. Pilot karar usulü temelde Sözleşmenin 46. maddesine dayandırılmakla birlikte, Sözleşmenin mezkûr ya da diğer maddelerinde bu konuda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Pilot karar usulü, 21 Şubat 2011 tarihinde Mahkeme Genel Kurulu kararıyla İttüzüğe eklenen 61. maddede düzenlenir. Mahkeme önünde beklemekte olan binlerce davanın pek çoğu, ulusal düzeydeki işleyiş sorunlarından kaynaklanan mükerrer davalardır. İşte pilot karar usulü, bu tarz mükerrer davaların altında yatan yapısal sorunları tespit ederek ilgili devletlere bu sorunları ortadan kaldırma konusunda yükümlülük getirme tekniği olarak geliştirilir (Di Marco, 2016: 887). Aynı temel nedenden kaynaklanan çok sayıda başvurunun geldiği durumlarda Mahkeme, pilot karar usulü çerçevesinde bu başvurulardan bir veya birkaçını öncelikli işleme tabi tutabilir.

Grafik 1: Yıllara göre Mahkemeye yapılan başvuru sayısı (CEDH, Analyse statistique 2021, 2022 :8)



Grafik 2: Yıllara göre Mahkeme önünde bekleyen başvuru sayısı (CEDH, Analyse statistique 2021, 2022 :8)



Ne var ki Mahkemenin iş yükü artışı bir tsunami şeklinde devam eder. 2022 yılının ilk altı ayında Mahkemeye 23150 yeni başvuru yapılır, böylece 30 Haziran 2022 tarihi itibarıyla Mahkeme önünde bekleyen başvuru sayısı 72750'ye ulaşır. Ancak daha önemli olan Daire ve Büyük Daire önündeki iş yüküdür ki aynı tarih itibarıyla bu sayı 32150'dir. 2020 yılında Mahkemenin beş dairesi esasa ilişkin toplam 544 karar vermişken 2021 yılında bu sayı 1017'ye çıkar. Hali hazırda her bir daire neredeyse her iş günü için bir karar açıklamaktadır. Bu durum da dosyaların yeterince incelenip incelenmediğine

ve yargılamanın kalitesine ilişkin ciddi soru işaretleri doğurur. O kadar ki Mahkemenin kendisi de iş yükü gerekçesiyle “*daha fazla incelemeye*” gerek görmediğini itiraf eder hale gelir. Gerçekten de Mahkeme 23 Kasım 2021 tarihli *Turhan ve Diğerleri-Türkiye* kararında şu ifadeleri kullanır. “*Süreklili artan başvuru akışının tehdidi altında olan Sözleşme sisteminin uzun vadeli etkinliğini sağlamaya yönelik üstün çıkarların rehberliğinde Mahkeme, (...) başvuranların 5. madde kapsamında kalan şikâyetlerini incelememeye karar verir*” (ECHR, Turhan and Others c. Turkey, 2021: §98). Kuşkusuz bir konuda ihlâl bularak diğer ihlâl iddialarının incelenmeden dosyanın kapatılması, önce adaletin, ardından Mahkemenin Avrupa ortak standardını belirleme, Avrupa değerlerini koruma iddiasının ciddi şekilde sorgulanmasına neden olur.

Belirli durumlarda, “incelemeye gerek yok” yaklaşımı hukuken savunulabilir. Bir başvurudaki “diğer” şikâyetler, o davada hâlihazırda incelenen şikâyet(ler)le örtüştüğünde birbiriyle ilişkili oldukları tespiti yapılabilir. Örneğin, idare mahkemesi önünde dava açma hakkının Sözleşmenin Madde 6/1 düzenlemesi temelinde ihlâl edildiğine karar veren Mahkeme, “*ayrıca başvuru sahiplerinin ilgili idare mahkemesinin kompozisyonuna ilişkin itirazlarını inceleme gereği duymayabilir*” (ECHR, Dareskizb Ltd. v. Armenia, 2021: §93) Benzer şekilde iç hukukta görülen bir velayet davasında kusurlu temsil varsa ve üstüne üstlük küçüğün görüşleri yargılamada usulüne uygun olarak sunulmamış ve dinlenmemişse, “*velayetin babaya verilmesi kararının Sözleşmenin 8. maddesine uygun olup olmadığının ayrıca incelenmesine ihtiyaç yoktur*” (ECHR, C. v. Croatia, 2020: §81). Gerçekten de şikâyetlerin örtüştüğü ya da en azından birinin diğerini kapsadığı Sözleşmenin iki farklı hükmü karşısında Mahkeme, aynı olgusal durumu değerlendirirken şikâyetlerden birini görmezden gelip ihmal edebilir. Çünkü bu durumda görünüşte ayrı olan şikâyetler gerçekte bir biriyle ilişkilidir. Gene pilot karar usulünde olduğu gibi başvuruların aynı olgusal arka planı paylaştıkları durumda da benzer tespit yapılabilir. Bu tür durumlarda Mahkeme, şikâyetlerin tamamını aynı hukuki meseleymişçesine ele alıp meseleyi bir kez, fiili veya hukuki bir açıdan inceledikten sonra başka bir açıdan yeniden incelenmesine gerek görmeyebilir. Ancak, başvuru sahiplerinin şikâyetlerinin incelenmesinin açıkça incelemeyi hak ettiği durumlarda da “incelemeye gerek yok” formülünün Mahkemece kullanıldığı ya da konuyu ayrıntılı incelemekten açıkça imtina edildiği gözlenir. Özellikle Rusya ve Türkiye’ye ilişkin siyasi açıdan hassas belli davalarda Mahkeme adeta kaçamak kararlarla isteksizliğini ortaya koyar. Aynı tavır, hiçbir siyasi özelliği olmayan davalarda da gözlenir.

Valentin Câmpeanu kararında Mahkeme, başvuranlar tarafından ortaya atılan belirli “ana” hukuki sorunları inceleyerek, “kalan” şikâyetleri incelemeyi bırakır (ECHR, Valentin Câmpeanu v. Romania, 2014: §155). Bu durum Yargıç Kūris’in ifadesiyle bir diğ hekiminin hastasına “*Büyük çürükleri düzelttim, o yüzden lütfen küçük çürüklerle de bana fazla yüklenme, bir şekilde kurtulacaksınız*” (Partly dissenting opinion of Judge Kūris, §18, in ECHR, Turhan and Others c. Turkey, 2021) demesine benzer. Bu yolla “ana” hukuki sorunların incelenmesi, gerçekte incelenenlerle bağlantılı olmasalar bile, diğerlerinin incelenmemesini görünüşte haklı çıkarır. Kuşkusuz Câmpeanu formülü, yargı politikası bağlamında Mahkemenin insan, zaman ve diğer kaynaklarından tasarruf etmek zorunda olduğu belli bir pragmatizmi işaret eder. Bu pragmatizm, şikâyetlerin incelenmemesinin Sözleşmenin herhangi bir maddesinin herhangi bir ilkesi tarafından değil; olağan normatif, kurumsal ve usule ilişkin mekanizmaların çaresiz kaldığı bir gerçeklik tarafından belirlendiği anlamına gelir.

1.2. Mahkemenin Normatif Gücü ve Devlet Egemenliği

Sözleşmenin madde 32/1 düzenlemesine göre, “Mahkemenin yargı yetkisi (...) Sözleşme ve Protokollerinin yorumu ve uygulamasına ilişkin tüm sorunları kapsar.” Bunun anlamı, Sözleşmenin konu, yer, zaman ve kişi bakımından uygulama alanının sınırlarını çizerken aynı Sözleşmenin ne anlama geldiğini söyleyecek olan Mahkemenin kendisidir. Gerçekten de Mahkeme, 1 Temmuz 1961 tarihli ilk kararı olan *Lawles-İrlanda* kararından başlayarak tanım yapan, davranış kalıplarını ve standartları belirleyen; kısaca olması gerekeni ortaya koyan normatif bir güç kullanır. Zira Mahkemece insan hakları alanında Avrupa kamu düzeninin “*anayasal belgesi*” (CEDH, Loizidou c. Turquie, 1995:§75) olarak bir kez tanımladıktan sonra Sözleşme, tipik bir uluslararası antlaşma olarak görülemez. Mahkeme, pek çok kararında Sözleşmenin anayasal niteliğine vurgu yaparken aynı nitelik, hukuksal yapıları etkileme, insan haklarına ilişkin ortak standartları belirleme; dolayısıyla da ‘ortak bir hukuk mekânı’ ve giderek ‘ortak bir kamu düzeni’ yaratma şeklinde kendini gösterir (Çağlar, 1998). Böylece Mahkeme, 1961-1998 arası dönemde verdiği kurucu kararlarla normatif gücünün sınırlarını ortaya koyar (Sicilianos, 2020: 817). 1998 sonrası ise temel sorun, aynı sınırların bu kez giderek genişleyen ve potansiyel başvuru sayısı iki katına çıkan Pan-Avrupa düzeyinde korunmasıdır. Mahkemenin bu yönde içine girdiği ciddi çaba, kaçınılmaz olarak kendisine ait normatif güç düzeyi ile tek tek taraf devletlere ait egemenlik düzeyi arasında gerilime neden olur (Ergeç, 2022: 225). Çünkü Mahkemenin normatif gücü ile Sözleşmeye yüklediği anlam, taraf devletlerin umdukları ve karar kıldıkları orijinal anlamları ile rasyonel bağlarını koparmış görünür.

Gerilimin kaynaklarından ya da iki egemenlik düzeyi arasındaki teorik ve pratik sorunlardan biri, Mahkeme içtihadı temelinde devletlerin sınır-ötesi yetki alanına ilişkindir. Zira devletin yargılama yetkisi, Mahkemenin konuyu etraflıca ele aldığı 26 Haziran 1992 tarihli *Drozdz ve Janousek - Fransa ve İspanya* kararına rağmen Mahkeme içtihadı ile sınırları ötesini de kapsayacak şekilde genişletilir. Önce *Loizidou*, ardından *Kıbrıs – Türkiye* kararı ile Mahkeme, devletin silâhlı kuvvetleri tarafından sınır-ötesinde yapılan faaliyetleri nedeniyle devleti sorumlu tutar. Türkiye ile ilgili bu kararları Rusya ve Moldovya (CEDH, İlaşcu et autres c. Moldova et Russie, 2004; CEDH, Mozer c. Moldova et Russie, 2016), Birleşik Krallık (CEDH, Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni, 2011) için verilen kararlar izler. Bu kararlarda işgalci bir gücün işgal altında tuttuğu topraklar ve üzerinde yaşayan nüfus, Sözleşmenin 1. Maddesinde ifadesini bulan “yargı yetkisi” içerisinde kabul edilir. Pek çokları tarafından eleştirilen bu bakış açısı, Mahkemenin yabancı ülke topraklarında “etkin” kontrole sahip devletin, sadece kendi kamu görevlilerinin eylemlerinden değil; ilgili devlete “bağlı” yerel makamların eylemlerinden de sorumlu olduğunun altını çizen *Çırakoğlu - Ermenistan* kararı ile daha da güçlenir (CEDH, Chiragov et autres c. Arménie, 2015). Oysa Yargıç Pettiti’nin *Loizidou* kararına yazdığı karşı görüşte altını çizdiği gibi, “*Her ne kadar bir devlet işgal altında tuttuğu topraklarda kendi kamu görevlilerinin eylemlerinden sorumlu tutulsa da bu durum otomatik olarak o topraklarda ilgili devletin yargı yetkisi kullandığı anlamına gelmez.*” Gerçekten de bir devlet, başka bir ülke üzerinde, barış zamanında kendi toprakları üzerinde uyguladığı kontrol düzeyine eşdeğer, etkin bir kontrol uyguladığında yargı yetkisi istisnai olarak ülkenin sınırlarını aşabilir. Bu durum, taraf devletin “*uzun ve istikrarlı bir işgale tabi tuttuğu bir bölgenin ilgili taraf devletin bir organı olarak kabul edilen bir hükümet tarafından etkin bir şekilde kontrol edildiği davaları da kapsayabilir*” (CEDH, Catan et autres c. Moldova et Russie, 2012:§105) Kuşkusuz bu son iki durumda dahi “etkin” kontrolün ölçütlerinin açık ve siyasi mülahazalara kapıyı kapatacak şekilde Mahkeme tarafından ortaya konabilmiş olması gerekir. Hatırlamak gerekir ki, 1999’da Belgrat televizyon merkezine NATO uçaklarının bombardımanı sonrası ciddi ihlallerin yaşandığı olaya ilişkin *Banković* kararında kabul edilemezlik kararı verirken Mahkeme, her nedense

“Sözleşmenin, 1969 tarihli Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi ışığında yorumlanması” (CEDH, Banković et autres c. Belgique et autres, 2001: §55) gereğini fark ederek kendi içtihadına ters düşmüştü.

Bir başka sorun alanı gene Sözleşmenin Madde 19 ve 32/1 düzenlemelerinin doğasından kaynaklanır. Mahkemenin yargı yetkisinin Sözleşme ve Protokollerinin yorumu ve uygulanmasına ilişkin tüm sorunları kapsadığı kabul edildiğinde Mahkeme, kendisinde Sözleşme hükümlerini “özerk yorumlama” yetkisi bulur. Tipik bir örnek olarak Mahkeme pek çok kararında “mağdur” kavramını iç hukuklardan bağımsız ve özerk bir şekilde yorumlar (CEDH, Aksu c. Turquie, 2012: §52). Özerk yorumlama yetkisi sadece kavramlar değil bazen kurallar düzeyinde dahi olabilir. Gene örnek olarak Mahkeme, bireysel başvurudaki altı aylık -15 No’lu Protokol sonrası şimdi “dört” ay- süre kuralının somut olayın bağlamında değerlendirilmesi gereken “özerk bir kural” olduğu görüşündedir (CEDH, Sabri Güneş c. Turquie, 2012: §52). Bununla da yetinmeyen Mahkeme, sıklıkla “iç hukuktaki düzenlemelerle bağlı olmadığını” (ECHR, Buckley v. United Kingdom, 1996: §52) altını çizer; bir başka kararında, örneğin kendisinin Rus Lojman Kanununun “lojman” kavramına verdiği anlamla bağlı olmadığını belirtir (ECHR, Prokovich v. Russia, 2004:§36).

Mahkeme, kendisine başka bir yetki daha tanıır: Sözleşmenin evrimsel yorumu yetkisi. Mahkemeye göre, Sözleşme, “güncel hayat koşulları altında yorumlanması gereken yaşayan bir belgedir” (CEDH, Tyrer c. Royaume-Uni, 1978: §31). Mahkemenin, Sözleşme tarafından korunan belirli bir hakkın kapsamına ilişkin tutumu, yıllar veya on yıllar içerisinde evrim geçirip değişebilir. Önceden bütünüyle devletin takdir alanına bırakılan bir konu, bu alanın sınırları dışına taşınabilir. Örnek olarak, Sözleşmenin Madde 3 düzenlemesindeki işkence veya insanlık dışı aşağılayıcı muamelenin anlam yükü sürekli genişletilir. Mahkemeye göre idam cezasına mahkûm olan bir hükümlünün uzunca süre cezasının infaz edilmemesi kişiyi ölüm koridoru sendromuna maruz bırakacağından 3. Maddeye aykırılık oluşturur (CEDH, Öcalan c. Turquie, 2005: §168). Benzer şekilde müebbet hapis cezasına mahkûm bir kişinin şartlı tahliye hükümlerinden yararlanamaması nedeniyle “özgürlüğüne kavuşma umudu beslemesini engellemek, insanlıklarının temel bir yönünü inkâr etmek anlamına gelir ve bu nedenle aşağılayıcı olur” (CEDH, Hutchinson c. Royaume-Uni, 2017: §119). Aynı yönde Mahkeme, ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasının ömür boyu sürdürüleceğine dair düzenlemelerin Sözleşmeye aykırılığını tespit ettikten sonra, bu konuda “Türkiye’de yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğinin altını çizer” (CEDH, Öcalan c. Turquie, 2014: §§93-116). Zira Mahkemenin yorumunda Sözleşme, hakları teorik veya hayali olarak değil; pratik ve etkili bir biçimde güvence altına almayı amaçladığından bir hak ya da özgürlüğe karışmama yeterli değildir. Devlet, o hakkın etkili bir şekilde karşılığını bulabilmesi için pozitif yükümlülüklerini de yerine getirdiğini göstermek durumundadır.

Kuşkusuz, Mahkemenin yargısal aktivizmle kendisine pretoryen normatif bir iktidar tanınması, Sözleşme ile verilen yetkilerinin sınırlarını bir hayli zorlar. Bu durumun sıklıkla gözlemlenen sonuçlarından biri, Mahkemenin, Sözleşmenin konu bakımından uygulama alanına genişletici yorumla sürekli olarak alan kazandırmasıdır. Bir diğer sonuç Sözleşmenin “süregelen ihlal” nitelemesiyle zaman bakımından uygulama alanında²; bir diğeri ise Mahkemenin, iç hukuk yollarının tüketilmiş olması

² Mahkemenin zaman bakımından uygulama yetkisi kural olarak yalnızca Sözleşmenin onaylanmasından sonraki dönemi kapsar. Ancak ihlale konu fiil, Sözleşmenin onay tarihinden önce gerçekleşmiş olsa dahi bazı durumlarda “süregelen ihlal” nitelemesiyle taraf devletin sorumluluğu yoluna gidilebilir. İhlalin sürmesi ile ihlalin etkilerinin sürmesi arasındaki ince çizgi pek çok kararda tartışmaya sebep olur. Kıbrıs’ta 1974 yılından itibaren kendilerinden haber alınamayan kayıp kişilerle ilgili davada Mahkeme şunları not eder: “(...) şüpheli bir ölümü soruşturma yükümlülüğü ile şüpheli bir kaybolmayı soruşturma yükümlülüğü arasında yapılması gereken önemli bir ayırım vardır. Kaybolma, bilgi eksikliğinin olduğu, hatta olup bitenin kasıtlı olarak gizlendiği ve

kuralını, ciddi bir esneklik ve iç hukuktaki usul hükümlerinin biçimselliğinden uzak olarak değerlendirmesinde gözlemlenir.³ Sonuç ise, Mahkemenin kimi davalarda kendini ulusal mahkemelerin yerine koyması ve bazen bir temyiz mercii -Mahkeme'nin ifadesiyle “*Dördüncü Mercii*”- gibi hareket etmesidir. Gerçekte Sözleşme metninde yer almayan ve Mahkeme içtihadı ile ortaya konulan dördüncü mercii doktrini, ironik bir şekilde Mahkemenin ne olmadığını anlatır: “*Kural olarak bir ulusal mahkemenin Sözleşme hükümlerine uygunluğunun incelenmesine bağlı olarak bir karar yerine başka bir karar alınmasına neden olan olayları değerlendirmek Mahkemeye düşmez. Aksi takdirde Mahkeme, kendisini üçüncü ya da dördüncü derece mahkemesi konumuna getirir. Mahkeme bir temyiz mercii değildir ve önüne gelen başvuruyu ulusal mahkemenin yapacağı şekilde inceleyemez*” (CEDH; Kemmache c. France, 1993: §44). Oysa uygulamada, Sözleşmeden güç alan Mahkemenin, pek çok kararında yerel mahkemelerin hukuki hatalarını değerlendirdiği ve adeta maddi olay incelemesi yaptığı görülür.⁴ Mahkemeye göre, “keyfi”, “açıkça mantıksız”⁵, “nedensellik bağı olmayan” ve “adaleti açıkça reddeden”⁶ yerel mahkeme kararları Sözleşmenin denetimi kapsamındadır.

İşaret edilmesi gereken belki son bir nokta pilot karar usulüne ilişkindir. Pilot karar usulünde Mahkemenin görevi yalnızca belirli bir davada Sözleşmeye yönelik bir ihlal meydana gelip gelmediğine karar vermek değil, aynı zamanda başvuruya neden olan sistemle ilgili sorunu tespit edip ilgili devlete bu sorunun çözümüne dair ne tür telafi edici tedbirler alınması gerektiğine açık biçimde işaret etmektir. Kuşkusuz bu yolla Mahkeme, sadece yapısal sorunları belirlemek için değil aynı zamanda pilot kararları ile ilgili devletler için genel tedbirleri ortaya koymak gibi taşınması riskli bir yükün altına girer ve Yargıç Kovler'in yorumunda (2013: 212) “*devlet egemenliğine ağır darbeler indirir.*” Çünkü bu usul, dolaylı da olsa Mahkemeye bir yasa ya da anayasa hükmünün Sözleşmeye uygunluğunu denetleme

karartıldığı süregelen bir belirsizlik ve hesap sorulamazlık durumu ile karakterize edilen ayrı bir fenomendir. Bu durum sıklıkla zaman içinde ortaya çıkar ve mağdurun akrabalarının işkencesini uzatır. Bu nedenle, bir kaybolmanın basitçe “anlık” bir eylem veya olay olduğu söylenemez; Kayıp kişinin nerede olduğunu ve akıbetini açıklayamamanın ek ayırt edici unsuru, devam eden bir duruma yol açar. Bu nedenle, kişinin akıbeti açıklanmadığı sürece, usule ilişkin yükümlülük potansiyel olarak devam edecektir; gerekli soruşturmanın devam ettirilmemesi, süregelen bir ihlal olarak değerlendirilecektir.” CEDH, *Varnava et autres c. Turquie*, (GC), 18 septembre 2009, no 16064/90, §148. Aynı yönde bkz. ECRH, *Palic v. Bosnia and Herzegovina*, 15 February 2011, no 4704/04, §46.

³ Mahkemeye göre, Sözleşmenin Madde 35/1 düzenlemesinde ifadesini bulan bireysel başvuru öncesi iç hukuk yollarının tüketilmiş olması kuralı mutlak değildir ve bu kurala uyulup uyulmadığının tespitinde davanın koşulları dikkate alınır. O kadar ki, “*Kamu görevlilerinin her hangi bir soruşturma açmadıkları veya bir yardım sunmadıkları, görevi kötüye kullandıkları veya zarara neden olduklarına dair ciddi iddialar karşısında (...) etkili iç hukuk yollarının tüketildiğini gösterme yükümlülüğü taraf devlete aittir.*” CEDH, *Akdıvar c. Turquie*, 16 septembre 1996, no 21893/89, §68. Gene Mahkemeye göre, iç hukuk yollarının tüketilmiş olması kuralı “*otomatik uygulamaya uygun değildir ve ciddi bir esneklik ve biçimsellikten uzak olarak değerlendirilmesi gerekir.*” CEDH, *Sargsyan c. Azerbaidjan*, 16 juin 2015, no 40167/06, §117.

⁴ *Garcia Ruiz* kararında Mahkeme “*yerel bir mahkeme tarafından yapılan hukuki hataları incelemenin maddi olay incelemesi sayılamayacağı*” görüşündedir. CEDH, *Garcia Ruiz c. Espagne*, 21 janvier 1999, no 30544/96, §28.

⁵ *Khamidov* kararında Mahkemeye göre, “*ulusal mahkemelerin olaylara ilişkin vardığı kararın mantıksızlığı o kadar açık ve aşikârdır ki*” uyuşmazlığın konusu olan yargılamanın “*oldukça keyfi*” olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. CEDH, *Khamidov c. Russie*, no 72118/01, 15 novembre 2007, §174.

⁶ *Andelković* kararında Mahkeme, iç hukukta yasal bir dayanağı olmayan ve somut olgular ile uygulanacak hukuk ve yargılamanın sonucu arasında bir bağlantı kurmayan yerel mahkeme kararının keyfi olduğunun ve bu durumun “*adalet reddi*” olarak nitelenmesi gerektiğinin altını çizer. Bkz. CEDH, *Andelkovic v. Serbia*, no 1401/08, 9 April 2013, §24.

yetkisi tanıyarak Mahkemenin yerleşik içtihadı gereği reddettiği *actio popularis* soyut denetim yasağı (CEDH, Klass et autres c. Allemagne,1978: §33) ilkesini zedeler.

2. İKİNCİLLİK ÇAĞI

Sözleşme, Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmalarından farklı olarak “*sui generis*”, “*iç hukukların dışında ve üstünde*” (CJCE, Van Gend & Loos,1963), “*yeni bir hukuksal düzen*” (CJCE, Costa c. ENEL,1964) yaratmaz. Söz konusu olan “Sözleşme sistemi” gibi belirsiz bir ifadeyle nitelenen iç hukuklarla iç içe geçmiş melez bir hukuksal yapıdır. Farklı hukuki sistemler iç içe geçtiğinde ve özgün nitelikleri hasara uğradığında “*iç içe geçmenin derecesi ne olursa olsun oluşan yeni sistemin devamı için ortak genel ilkelere ihtiyaç duyulur*” (Cassese, 2015. 9). İç hukuk normlarına saygı ile ulusal egemenliği sınırlandıran ortak ilkelere saygı arasında denge inşa etmek için Sözleşme sisteminde ihtiyaç duyulan ilke ise ikincilliktir. Gerçekten de Mahkemenin artan iş yüküne rağmen etkililiğini ve normatif gücünü sürdürme arayışı, devletlerin sistemden duydukları rahatsızlıkla birleşince iki egemenlik düzeyi arasındaki dengenin yeniden tesisi ikincillik ilkesine başvuruyu kaçınılmaz kılar. Önce İnterlaken (2010), ardından İzmir (2011) ve daha sonra Brighton’da (2012) gerçekleştirilen Avrupa Konseyi üyesi ülkeler bakanlar konferanslarında denge arayışına ilişkin tartışmalar sürdürülerek 15 No’lu Protokol ve 16 No’lu Ek Protokol’ün yazımına kapı açılır (Costa, 2012: 30). Bu gelişmeler sonucu, Mahkeme Başkanı Spano’nun yorumunda, Mahkeme artık esaslardan çok usulleri ortaya koyan bir aşamaya geçmiş olup, “*ikincillik çağında*” (Spano, 2014: 487) Mahkeme bundan böyle iç hukuk düzeninde Sözleşmeye uyumu teşvik etmeye yönelik, usule dayalı bir denetim mekanizmasını geliştirmeye çalışır. Spano, son kırk yılın Mahkemenin 'esaları yerleştirme evresini -substantive embedding phase- oluşturduğunu ileri sürer. Bu aşama şimdi genel olarak yeni bir tarihsel dönemde, 'usulleri yerleştirme aşamasına' -procedural embedding phase- doğru kaymıştır. Bu ikinci aşamada Mahkeme, “sürece dayalı inceleme” olarak adlandırılan bir mekanizma kullanarak Avrupa denetimine tabi devletler içinde daha yüksek ve daha sürdürülebilir bir koruma düzeyi sağlamak arayışındadır. Ancak, gene Spano’nun yorumunda bu sürece dayalı inceleme mekanizması içinde, ulusal karar alıcıların insan haklarını etkin bir şekilde güvence altına alma görevini yapısal olarak yerine getirebilmeleri gerekmektedir. Bu da iç hukuk düzeninin temellerinin sağlam olması gerektiği anlamına gelir. “*Hukukun üstünlüğüne saygı göstermeyen Devletler, ikincillik çağında süreç temelli inceleme altında saygı görmelerini bekleyemezler*” (Spano, 2018: 473).

Kuşkusuz ikincillik belirsiz bir kavram. Bu noktada önce genel olarak ikincillik ilkesinin anlamının, ardından da bu ilke ile takdir yetki alanı doktrini arasındaki yakın ilişkinin belirlenmesi gerekir. Bu belirlemeden sonra asıl soru, ikincillik ile takdir yetki alanı doktrininin 15 No’lu Protokol ile hukukileşmesinin nasıl anlamlandırılabilirdir.

2.1. Genel Olarak İkincillik İlkesi

Sözleşmenin başlangıç bölümü, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin insan hakları konusunda “*ortak bir anlayış ve ortaklaşa saygı esasına bağlılıklarının*” altını çizirken 1. Maddesi, “*kendi yetki alanları*” ifadesi ile devlet egemenliğine vurgu yapar: “*Yüksek Sözleşmeciler Taraflar kendi yetki alanları içinde bulunan herkesin, bu Sözleşme’nin birinci bölümünde açıklanan hak ve özgürlüklerden yararlanmalarını sağlarlar.*” Sözleşmenin başlangıç bölümü ile 1. Maddesi arasındaki karşıtlık nasıl

açıklanabilir ya da iki hüküm arasında nasıl bir denge tesis edilebilir? Kuşkusuz Avrupa’da temel hakların ortaklaşa korunması, devlet egemenliği düzeyi ile Sözleşme tarafından inşa edilen egemenlik düzeyi arasındaki yetkilerin paylaşımı üzerine oturur. Bu iki egemenlik düzeyi bir birinden su geçirmez bölmelerle ayrılmış değildir. Tam tersi iki düzey arasında bir “*tamamlayıcılık ilişkisi vardır*” (Touzé, 2014: 61). İşte bu noktada ikincillik ilkesi, iki farklı egemenlik düzeyi arasında denge sağlamanın ifadesidir.

Sözleşmenin 1. Maddesindeki yetki alanı, ister devletin ülkesini, isterse de fiili hâkimiyetinin varlığı durumunda ülke sınırları ötesini kapsasın; her iki durumda da “*ihlalin devletin hangi makamı tarafından yapıldığının bir önemi yoktur ve devlet, ihlali gidermek noktasında uluslararası hukuktan kaynaklanan bir yükümlülük altındadır*” (ECHR, Lingens v. Austria, 1986: §46). Başka bir ifadeyle ihlali gidermek devlete düşer ve Sözleşme kapsamında ve kendi takdir yetki alanı içerisinde devlet, ihlali gidermek için uygun tedbirleri seçme yetkisine sahiptir. Sözleşme tarafından belirlenen alanda takdir yetki alanının sınırlarını belirleyecek olan ise Sözleşmenin Madde 19 düzenlemesi gereği “*Yüksek Sözleşmeci Taraflara yüklenilen taahhütlere uyulmasını sağlamak için*” kurulan Mahkemedir. Kuşkusuz Mahkemenin görevi devlet tarafından alınan tedbirlerin Sözleşmenin gereklerine uygunluğu denetlemekle sınırlıdır. Bu şema içerisinde ve en basit anlatımıyla ikincillik ilkesi, temel haklar korumasının “birincil” olarak taraf devletlere düştüğü, Mahkemenin ise “düzenleyici” bir yargısal fonksiyona sahip olduğu anlamına gelir. Sözleşme sisteminde ikincillik, “*çeşitlilik ve çoğulculuğu sağlayan en temel ilkedir ve temel haklar koruma düzeninin zenginleşmesini sağlar*” (Sudre, 2007: 261).

Avrupa mekânında ikincillik ilkesinin siyasi ve hukuki bağlamında bir çeşitlilik gözlenir: Katolik Kilisesinin Sosyal Hristiyan Doktrini, liberal ekonomik örgütlenme, federalizm, uluslararası kurumlar, Avrupa Birliği ve elbette temel haklar korunması alanında Sözleşmenin kendisi (Craig, 2012: 73). Çeşitliliği oluşturan vakaların her birinin bağlamı farklı olduğu için ikincillik ilkesi de farklı anlamlandırılır. Bütün farklı anlamlara rağmen hepsinden çıkarılabilecek ortak sonuç, ikincilliğin iki farklı özne arasındaki ilişkileri dengeleyen bir ilke olduğudur. Bireysel, küçük, alt, yerel ya da içsel olan özne belli alanlarda “birincil” konumdadır. Fakat bu birincil nitelik, aynı özne kendisine yüklenen fonksiyonu ifa edemediğinde kolektif, büyük, üstteki, merkezi ya da dışsal olan ikinci öznenin devreye girmesini gerektirir.

Sözleşme sisteminde ikincillik ilkesi, federal devlet örneğinde olduğu gibi “münhasır” ve “yarışmacı” yetkilerin paylaşımını tanımlamaz. Sözleşmenin uygulanması taraf devletler ve Mahkeme arasında paylaştırılmış bir yetkidir. Bu yetki aynı anda “etkililik ve çoğulculuk gibi ikili bir amaca karşılık gelir” (Sauvé, 2015: 2). Bu ilke, Sözleşmenin uygulanması noktasında taraf devletleri garanti altına aldıkları temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasında orantısız ve hukuka aykırı müdahalelerden kaçınma zorunluluğu getirmekle kalmaz; temel hak ve hürriyetleri somut ve etkili kullanmak noktasında her türlü tedbiri kabul etme yükümlülüğü de getirir. S. Besson’un yorumunda (2016: 69-76) Mahkeme içtihadı, üç tip Avrupa denetiminin ikincilliğini ortaya koyar. İlki, denetim yetkisinin varlığı ve kullanımına ilişkin “usuli ikincillik”tir. Usuli ikincillik Sözleşmenin madde 35/1 düzenlemesi bağlamında etkili iç hukuk yollarının tüketilmesi kuralı ile başvurunun kabul edilebilirlik koşulları ve Sözleşmenin Madde 34-35 düzenlemeleri bağlamında “mağdur” sıfatına ilişkin kuralları bir araya getirir. İkinci tip “maddi ikincillik”, Avrupa denetim yetkisinin yoğunluğu ve derecesine ilişkindir. Burada da kural ya da doktrin şeklinde nitelenebilecek üç alt ilke söz konusudur: Dördüncü merci doktrini, takdir yetki alanı doktrini ve yasa ya da diğer sözleşmelerle tanınmış haklara hâlel getirmeme ilkesi (Madde 53). Üçüncü tip “düzeltici ikincillik”, -subsidiarité remédial- kararların uygulama alanı ile ilgilidir (madde 19, 46/1, 52). Elbette Sözleşmenin denetim alanı, ihlal durumunda taraf devletin

sorumluluğunun içeriğini belirleme yetkisini içermez. Devlet bu noktada sadece sonuç yükümlülükleri altındadır ve ihlalin giderilmesi sonucuna yönelik olarak gerekli tedbirleri seçmek yetkisine sahiptir.

2.2. İkincilik İlkesi ve Takdir Yetki Alanı Doktrini

İkincilik ilkesi, Mahkeme önüne getirilen başvuruların incelenmesine rehberlik eden analitik bir araç olarak bir başka ilke ya da doktrine sıkı sıkıya bağlıdır: Takdir yetki alanı. Takdir yetki alanı içtihadî bir ilkedir ve ilk kez Komisyon tarafından 1958’de kullanılır. Mahkeme tarafından kabul görmesi için ise 1976 tarihli *Engel* kararını beklemek gerekir: “*Her devlet, kendi askeri disiplin sistemini düzenlemeye yetkilidir; bu konuda belli bir takdir alanına sahiptir*” (CEDH, *Engel et autres c. Pays-Bas*, 1976: §72). Sonraki yıllarda takdir yetki alanı ifadesi anlam açısından geniş, belirsiz, “*dilsel bir anomalî*”, “*dolambaçlı bir ifade*” (Brauch, 2005: 148) ve “*Mahkemenin tartışmalı bir ürünü*” (Spielmann, 2014: 49) olarak eleştirilse de ulusal makamlar ve Mahkeme arasındaki etkileşimin değerli bir aracı olarak varlığını geliştirir. Yüzlerce örnekten biri olarak, *S.A.S - Fransa* kararında Mahkeme, Sözleşme sisteminin ikincil rolüne işaret ettikten sonra, “*demokratik meşruiyetten yararlanan ulusal makamların genel siyasi meseleler noktasında yerel bağlamlar ve ihtiyaçlar üzerinde uluslararası yargıca kıyasla daha iyi konumlandığından*” bahisle “**ulusal karar vericilerin rolüne özel bir önem atfetmek**” gereğine işaret ederek aynı makamların “*(...) özel yarar ve kamu yararını dengelemek noktasında geniş bir takdir yetki alanına sahip olduğu*”nun altını çizer (CEDH, *S.A.S. c. France*, 2014: §129). Peki, ikincilik ilkesi ile ilişkilendirilen takdir yetki alanı ne anlama gelir?

Eğer özgürlük, serbesti, kişinin davranışta bulunurken her hangi bir dışsal müdahaleye maruz kalmaması; hak ise hukuken kişinin korunmasını istemek yetkisine sahip olduğu çıkarı ise toplumsal yaşamın gereği olarak devlet ya da üçüncü kişiler tarafından yapılan her müdahale -olumlu ya da olumsuz her fiil ve işlem- özgürlüğü ve hakkı zedeler. Sorun özgürlük ve hakkın zedelenmesinin nereye kadar meşru kabul edilebileceği sorunudur. Örneğin ister binde bir isterse yüzde on olsun ulusal seçim barajı, seçme ve seçilme hakkını zedeler. Şimdi, bir makamın kendisini Avrupa’nın vicdanının yerine koyup seçim barajının binde ya da yüzde kaç olursa zedelenmenin meşru kabul edileceğine karar vermesi gerekir.⁷ Bu makam kuşkusuz Mahkemedir. Mahkeme, Avrupa’nın vicdanını somutlaştırırken önce zedelenmenin insan onuruna dokunup dokunmadığına; eğer dokunmuyorsa ardından konu üzerinde bir Avrupa mutabakatı ya da asgari bir Avrupa standardı olup olmadığını araştırır. İşte takdir yetki alanı doktrini, müdahalenin insan onuruna dokunmaması kaydıyla bir Avrupa mutabakatının var olmadığı durumda ulusal makamlara kısmi bir özgürlük bırakır ve Yargıç Spielmann’ın ifadesiyle (2012: 2) “*bağımsızlığın iyi huylu, zararsız bir formunu inşa eder.*” İkincilik ilkesi, iç hukuklarda ulusal makamlara yapılan bir çağrının ifadesi iken “*takdir yetki alanı, Mahkemenin kullandığı yetkinin sınırlarına ilişkindir*” (Fabbrini, 2015: 9).

Kuşkusuz takdir yetki alanı doktrini, Mahkeme tarafından taraf devletlere tanınan genel bir yorumlama yetkisi değildir. Bu doktrinin, yükümlülük azaltıcı hiçbir tedbirin kabul edilmediği ve insan onurunu oluşturan yaşama hakkı, işkence yasağı, kölelik ve zorla çalıştırılma yasağı ile masumiyet karinesi, aleyhe yasanın geriye yürümezliği ve kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkeleri gibi mutlak haklar ve ilkelerde uygulanması mümkün değildir. Buna karşılık devletler, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, ifade özgürlüğü, toplantı ve dernek kurma özgürlüğü ya da mülkiyet hakkı söz konusu olduğunda orantılılık ilkesine uygun olmak kaydıyla daha geniş bir hareket alanına sahiptir: “*Mahkeme, yerel düzeyde uygulanabilirlikleri, öncelikleri ve çatışan çıkarları değerlendirmek için en iyi konumda olan*

⁷ Mahkeme, pek çok kararında konuya ilişkin bir Avrupa mutabakatının yokluğu nedeniyle Türkiye’de var olan yüzde on ulusal seçim barajı uygulamasını Sözleşmenin 1 No’lu Ek Protokolüne (Madde 3) aykırı bulmamıştır. Örnek olarak ECHR, *Yumak and Sadak v. Turkey*, 8 July 2008, no 10226/03, §109.

yerel makamların, mülkiyet haklarının ihlaline yönelik tazmin biçimlerinin seçimi konusunda geniş bir takdir yetki alanına sahip olduğunun altını çizer” (ECHR, Agim Beşhiri v. Albania, 2020: §188). Mülkiyet hakkı dışında örneğin, devlet, taşıyıcı annelik ve destekli üreme teknikleri konusunda geniş bir takdir yetkisine sahiptir. (CEDH, Paradiso et Campanelli c. Italie, 2017: §122). Bir başka örnek olarak ifade hürriyeti konusunda Mahkeme şu cümleleri not eder:

“Mahkeme, Sözleşmeciler Devletlerin 10. madde uyarınca, bu hüküm tarafından korunan ifade özgürlüğüne yapılan bir müdahalenin gerekliliği ve kapsamına karar vermede belirli bir takdir alanına sahiptir. Bununla birlikte, bu alan bağımsız bir mahkemeden kaynaklansalar bile, hem hukuku hem de onu uygulayan kararları kapsayan bir Avrupa denetimi ile el ele gider. İnceleme yetkisini kullanırken Mahkemenin görevi, kendisini ulusal mahkemelerin yerine koymak değil, bir bütün olarak davanın ışığında, kendi takdirlerine bağlı olarak verdikleri kararların hukuka uygun olup olmadığını doğrulamaktır. Bu tür bir takdir yetki alanının kapsamı, aralarında söz konusu beyan türünün özellikle önemli olduğu çeşitli faktörlere göre değişir. Sözleşme'nin 10/2 maddesi, siyasi konularda ifade özgürlüğü üzerindeki kısıtlamalara çok az yer bırakırken Sözleşmeciler devletlerin genellikle ahlâkla veya daha özel olarak dinle ilgili mahrem kişisel kanaatleri rencide edebilecek alanlarda ifade özgürlüğünü düzenlerken daha fazla takdir alanı vardır. Benzer şekilde, ticari ve reklam ifadeleri söz konusu olduğunda da devletlerin geniş bir takdir alanı vardır” (CEDH, Mouvement Raëlien Suisse c. Suisse, 2012: §§59-60).

Elbette, takdir yetki alanı ne tek tip ne de sınırsızdır. Üye devletlere tanınan takdir alanının kapsamını çok çeşitli etkenler belirler. Özellikle somut olayda baskın olan kamu yararının türü, üye devletlerin uygulamadaki birlik derecesi, devlete düşen taahhüdün türü, korunması gereken hukuki yararın ve hakkın doğası gibi... Avrupa düzeyinde mutabakat söz konusu olmadığında takdir yetki alanı genişir. Örneğin Mahkemenin geleneksel olarak devletlere geniş bir takdir alanı tanıdığı Madde 9 temelinde din özgürlüğü böyledir. *Lautsi* kararında Büyük Daire, sınıflarda haç bulunmasının kendi başına bir ihlal oluşturmak için yeterli olmadığı sonucuna varır. Mahkeme, kararını gerekçelendirmek için *“üye devletlerin eğitim ve öğretim alanında bir takdir yetki alanına sahip olduğu ve devlet okullarındaki dini semboller konusunda Avrupa devletleri arasında bir mutabakat olmadığını”* hatırlatır (CEDH, Lautsi c. İtalia, 2011: §69). Esasa ilişkin ulaştığı sonuç farklı olsa da Mahkeme, *Leyla Şahin* kararında üniversitelerde başörtüsü yasağını taraf devletlerin takdir yetki alanı içerisinde görür. (CEDH, Leyla Şahin c. Turquie, 2005: §109). Bazı alanlarda ise örneğin bir yabancının sınır dışı edilmesini gerektiren kamu yararı ile sınır dışı edilenin aile hayatına saygı hakkı arasındaki dengenin nasıl kurulacağına ilişkin Mahkeme, takdir yetki alanının varlığını kabul etse de devletler tarafından dikkate alınması gereken ayrıntılı ölçütleri belirler (CEDH, Emre c. Suisse, 2008: §65). Bu tür konularda Mahkeme, Sözleşmeye uygunluk denetimi yaparken her biri farklı siyasal ve toplumsal yapıları hesaba katarak adeta bir hakem rolü üstlenir. Mahkemeye ait ifadelerle,

“Avrupa Konseyine üye devletler arasında, söz konusu menfaatin nispi önemi veya onu korumanın en iyi yolları konusunda, özellikle de davanın hassas ahlaki veya etik soruları gündeme getirdiği durumlarda bir fikir birliği olmadığında takdir etki alanı geniştir. (...) devletin, rekabet halindeki özel ve kamusal çıkarlar veya korunan farklı haklar arasında bir denge kurması gerektiğinde de takdir yetki alanı genellikle geniştir” (CEDH, Paradiso et Campanelli c. Italie, 2017: §122).

Buna karşılık Avrupa düzeyinde koruma standardının ya da mutabakatın varlığı durumunda *“daha sınırlayıcı hükümlere dayanan bir devlet, takdir yetki alanı doktrininden yararlanamaz”* (CEDH, Schalk et Kopf c. Autriche, 2010: §108). Kuşkusuz genişliği ne olursa olsun takdir yetki alanı, Sözleşme hukukunun kapsama alanı dışına taşamaz. Bu yönüyle ikincillik ilkesi, devletin takdir yetki alanı

kullanımında ikili bir bakış açısının içselleştirilmesini gerektirir: Ulusal gelenekler ve özgül durumlar ile Avrupa standartları ve mutabakatı. Bu iki bakış açısını bir araya getirmek de en başta ulusal makamlara düşer.

2.3. 15 No’lu Protokol ve Perspektifler

1 Ağustos 2021 tarihinde yürürlüğe giren ve Sözleşme metninde kimi değişiklikler getiren 15 No’lu Protokol ile Sözleşmenin başlangıç bölümüne ikincillik ve takdir yetki alanı ilkelerine ilişkin yeni bir paragraf eklenir:

“İkincillik ilkesi gereğince, bu Sözleşme ve Protokollerinde tanımlanan hak ve özgürlükleri güvence altına alma hususunda birincil sorumluluğun Yüksek Sözleşmeciler Tarafına ait olduğunu ve bu sorumluluğun yerine getirilmesinde, Sözleşme ile tesis edilmiş bulunan İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi’nin denetleyici yargı yetkisine tabi olmak üzere, Yüksek Sözleşmeciler Tarafının takdir alanına sahip olduklarını bir kez daha tekrarlayarak (...).”

15 No’lu Protokol ile normatif dayanak kazanan ikincillik ilkesi, Sözleşme sistemine kök salmış olur. Burada sorulması gereken soru şu: Bu ilke yeni mi? Yoksa Mahkeme tarafından inşa edilen mekanizmadan türeyen bir ilkenin basit bir kodifikasyonu; başka kelimelerle, Sözleşmenin 1, 13 ve 35. Maddelerinin bir türevi mi? Yanıtlanması gereken ikinci soru ise bu ilke ve doktrinin Sözleşmeye eklenmiş olmasının Sözleşme Hukukunda bir sürekliliğin mi yoksa bir kırılmanın mı ifadesi olduğu. Bu soruların yanıtını verebilmek için ilgili protokolün yazım sürecini hatırlamak gerekir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi İsviçre dönem başkanlığının girişimiyle 18-19 Şubat 2010 tarihlerinde Interlaken’de “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi’nin Geleceği ile ilgili Üst Düzey Konferans” toplanır. Konferans taraf devletlerin Mahkemenin normatif gücü karşısında duydukları açık rahatsızlığın ifadesidir. Öyle ki, Konferansın sonunda kaleme alınan Interlaken Bildirisi, temel haklar koruması noktasında sorumluluğun taraf devletler ve Mahkeme arasında paylaşılmakta olduğunu hatırlatarak, Mahkeme’ye şu çağrıda bulunur:

“a) dördüncü derece başvuru mercii olmadığını ortaya koyan içtihadı doğrultusunda, ülkedeki yargı mercileri tarafından ele alınan ve karara varılan tartışmalı konuların veya iç hukuk meselelerinin yeniden ele almaktan kaçınması;

b) kabul edilebilirlik ve yargı yetkisi ile ilgili ölçütlerin tutarlı ve kesinlik içerecek şekilde uygulanması ile Sözleşmenin yorumlanması ve uygulanması açısından –Mahkemenin- yardımcı bir role sahip olduğunun tam olarak dikkate alınması;

c) 14 No’lu Protokolde yer alan yeni kabul edilebilirlik ölçütlerinin eksiksiz biçimde yaşama geçirilmesi ve minimis non curat praetor -yargıç önemsiz şeylerle meşgul olmaz- ilkesini yaşama geçirmenin diğer yolları üzerinde durulması” (Comité des Ministres, 2010: E§9).

Interlaken’den iki yıl sonra bu kez Birleşik Krallık dönem başkanlığının inisiyatifinde 19-20 Nisan 2012 tarihinde İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin Geleceğine İlişkin Konferans tekrar toplanır. Konferans sonunda kabul edilen Brighton Bildirgesi önce, “*taraf devletlerin, davanın koşullarına ve ilgili hak ve özgürlüklere dayanarak, Sözleşmeyi ne şekilde uyguladıkları hususunda bir takdir yetkisinden faydalandıklarının*” altını çizerek (Comité des Ministres, 2012: §11). Bu, Sözleşme sisteminin, insan haklarını ulusal düzeyde korumaya göre ikincil olduğunu ve “*ulusal yetkili makamların yerel ihtiyaçları ve koşulları değerlendirme konusunda uluslararası bir mahkemeden kural olarak daha iyi bir şekilde tayin edildiğini*” (§11) yansıtır. Bildirgeye göre, Sözleşme sistemi uyarınca, “*takdir yetkisi, sürekli denetime tabi tutulmaktadır*” (§11). Bu hususta Mahkeme’nin görevi, ulusal yetkili makamların devletin

takdir yetkisini dikkate alarak verdikleri kararların Sözleşme ile uyumlu olup olmadığını gözden geçirmektedir. Bu nedenle Bildirge, “Mahkeme’nin, ikincillik ve takdir yetkisi gibi ilkelere yönelik içtihadını geliştirmesini memnuniyetle karşılar ve Mahkeme’yi bu ilkelere büyük önem vermeye ve kararlarında bu ilkeleri sürekli olarak uygulamaya teşvik eder” (§12/a).

Asıl konudan önce not etmek gerekir ki, Protokol Sözleşme metnine başka değişiklikler de getirir. Yargıçların seçilme yaşı⁸, Büyük Daire lehine el çekmede bir kaydın kaldırılması⁹, Madde 35/1 temelinde altı ay olan başvuru süresinin dört aya indirilmesi¹⁰ ve Mahkeme’ye erişimin sınırlandırılması ve “yargıç önemsiz şeylerle ilgilenmez” ilkesine¹¹ işlerlik kazandırılması. Yargıçların seçilme yaşına ilişkin değişiklik ve Büyük Daire lehine el çekmede karşı tarafın itiraz hakkının kaldırılması belki Mahkemenin iç işleyişine ilişkin önemsiz değişiklikler olarak görülebilir. Ancak, başvuru süresinin dört aya indirilmesi ve Madde 35(3) düzenlemesindeki kabul edilebilirlik kriterlerindeki değişiklik, Mahkemeye başvuru hakkını sınırlandırır. Değişikliklerin Mahkemenin iş yükünü ne derece azaltacağı ise ancak uygulamada anlaşılacaktır.

Tekrar asıl konuya dönülürse, 15 No’lu Protokolün açıklayıcı raporuna göre, ikincillik ilkesi ve takdir yetki alanına Sözleşmenin başlangıç bölümünde atıf yapılmasının sebebi “Mahkeme tarafından geliştirilen takdir yetki alanı doktrininin gene Mahkemenin kendi içtihadı ile uyumlu olmasını sağlamaktır” (Conseil de l’Europe, STCE no 213: §7). Protokol tasarısı üzerine verdiği görüşte Mahkeme, tasarıyı kaleme alanların “Sözleşmenin özünü ya da onun uluslararası ve kolektif uygulama sistemini değiştirmek niyetinde olmadıklarına” işaret eder (CEDH, Avis, 2013: §4). Kuşkusuz bu eklemenin nedenlerini, arka planını ortaya koymak zordur. Bir neden Mahkeme tarafından yıllar içinde geliştirilen içtihadı sağlamlaştırmak, onu kodifiye etmek olarak düşünülebilir. Bir diğer olasılıksa, ulusal kimliklerin çeşitliliğini ya da ulusal egemenliğin üstünlüğünü tanıma iradesini ortaya koyarak sınırlamaları minimize etmek olabilir (Føllesdal, 2016: 153). Bir yoruma göre, ikincillik ilkesinin Sözleşmenin başlangıç bölümüne eklenmesi Britanyalı tutukluların oy hakkına ilişkin Mahkemenin *Hirst* kararına karşı Birleşik Krallık’ın gösterdiği tepkinin mukabilinde ortaya çıkan bir uzlaşımın ifadesidir (Benvenisti, 2014: 238). Bir başka yoruma göre ise Mahkeme ile Türkiye, Almanya, Avusturya ve Rusya anayasa mahkemeleri arasındaki son çatışmalar, var olan yorum farklılıkları ve

⁸ Protokol ile Sözleşme Madde 23/2’de yer alan “Yargıçların görev süreleri 70 yaşına ulaştıklarında sona erer.” ifadesi kaldırılır ve Madde 21/2 düzenlemesinde seçilme yaşı “65 yaşın altı” olarak belirlenir. Böylece görev süresinin 9 yıl olduğu aklıda tutularak 65 yaşını doldurmadan önce seçilmiş bir yargıcın uzun süreler görev yapması hedeflenir.

⁹ Protokol ile Madde 30 düzenlemesi temelinde davanın Büyük Daireye gönderilme koşullarından biri olan “davanın taraflarından birinin itiraz etmemesi” koşulu kaldırılır. Böylece davayı Büyük Daire önüne getirmenin yolu, hafif de olsa genişletilmiş olur.

¹⁰ Mezkûr protokolün açıklayıcı raporu sürenin kısaltılmasını “iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve üye devletlerde yürürlükte bulunan sürelerle uyumu sağlamak” şeklinde meşrulaştırırsa da sürenin kısaltılmasını isteyen iradenin sorgulanması gerekir. Dahası, süreyi kısaltarak Avrupa Konseyinin başta Birleşmiş Milletler olmak üzere diğer uluslararası ya da bölgesel koruma mekanizmalarından ayrı düştüğü ortadadır. Kuşkusuz bu değişiklik başvuru hakkının sınırlandırılması noktasında marjinal bir etkiye sahiptir.

¹¹ Öte yandan kabul edilebilirlik kriterlerine ilişkin Sözleşmenin Madde 35/3-b düzenlemesinde yapılan değişikliğin Mahkemenin etkinliğini arttıracığı fikri tartışmaya açıktır. Düzenlemeden “Ancak, ulusal bir mahkeme tarafından gereği gibi incelenmemiş hiçbir dava bu gerekçe ile reddedilemez.” İfadesi kaldırılmıştır. Bu yolla “anamlı dezavantaj” ya da “önemli zarar” doktrininde değişikliğe gidilerek “önemsiz zarar” doktrini ön plana çıkarılmıştır. Değişiklik, “yargıç önemsiz işlerle uğraşmaz” ilkesi doğrultusunda önemsiz başvuruları filtrelemek amacını taşır. Ve bundan böyle bazı başvurular ulusal mahkeme tarafından yeterince incelenmemiş dahi olsa Sözleşmenin 13. Maddesi temelinde etkili başvuru hakkından yararlanamayacak ve kabul edilemez bulunabilecektir.

çatışma riskinin kanıtıdır (Merloz, 2021: 812) ve yüksek mahkemeleri “mahkûm” edilen ya da en hafif deyimle sansürlenmiş taraf devletlerin cevabı ikincillik ilkesini Sözleşmeye eklemek olmuştur.

Kuşkusuz başta Rusya, İsviçre ve Birleşik Krallık olmak üzere pek çok devletin, Mahkemenin üye devletlerin hukuksal özgünlüğünü hesaba katmadan devletlere ait takdir yetki alanını aşırı dar tutmasından şikâyetçi oldukları bilinen bir konudur. Bu değişikliğin/eklemenin yürürlüğe girmesi pek çok devletin beklentisine uygun olarak iki egemenlik düzeyi arasındaki ilişkiyi yeniden dengelemeyi amaçlar. Başlangıç bölümünde dahi olsa yapılan değişikliğin anlamı hafife alınmaz. İkincillik ilkesi ve takdir yetki alanının başlangıçta yer alması Mahkemeyi içtihadında daha ihtiyatlı olmaya sevk edecektir. Mahkeme bu ilkeleri başlangıca ekleyen siyasi gücü görmezden gelemez. Aynı yönde ulusal makamlar da önlerinde daha geniş bir takdir yetki alanı bekleyecektir.

Protokolün iki noktada Mahkemeyi zorlayacağı tahmin edilir. İlk olarak, Sözleşme metninde ikincillik ve takdir yetki alanı iki farklı ilke olarak ele alındı. Bu durum Mahkemeye birini diğerinden ayıran özellikleri tanımlamak gibi zor bir görev yükler. İkinci olarak, Sözleşme sisteminin temel hak ihlali olduğunda bireyin önünde etkili başvuru yolları açan ulusal sistemler üzerine oturması, Sözleşmenin doğasında var olan bir gerekliliktir fakat Sözleşme, Mahkemenin yorumladığı haliyle bazı durumlarda ulusal düzeyde sağlanan korumaya ek, ilave bir koruma sağlar. Bu ilave korumayı sağlamak için Mahkeme, geçmişte kendi ortaya koyduğu takdir yetki alanı doktrini ile içtihadı bir koruma alanı inşa etmişti. Oysa şimdi ikincillik ilkesi ve takdir yetki alanı doktrini Mahkemeye, Sözleşme tarafından hatırlatılır. Başka kelimelerle, 15 No’lu Protokole kadar takdir yetki alanı, taraf devletlere Mahkeme tarafından verilmişti. Şimdi taraf devletler, Mahkeme karşısında adeta ikincillik ilkesi ve takdir yetki alanı doktrinine başvurma hakkına sahip kılınır. Kuşkusuz değişiklik çok farklı sonuçlar doğurabilecek niteliktedir. İlk olarak, içtihadı olduğu durumda takdir yetki alanı doktrini önüne gelen somut olayda bir ihtimal olarak Mahkemenin görmezden gelebileceği bir doktrindir. Ancak artık Mahkeme için böyle bir ihtimal yoktur. Çünkü doktrin temeli bundan böyle Sözleşme metninin kendisidir. İkinci olarak, bundan böyle ikincillik ilkesi ve takdir yetki alanı doktrini taraf devletler tarafından Mahkemeye karşı ileri sürülebilir. Zira Sözleşme ve Protokollerinin tanımladığı temel hakların korunması birinci sırada taraf devletlere düşmektedir. Üçüncü olarak, normatif planda takdir yetki alanı doktrininin dönüşümü, doğal olarak Mahkemenin ülkeden ülkeye geçecek zayıf ya da güçlü bir koruma tasarlamayı devam ettireceği kaygısına sebep olur.

3. İLK NÜKLEER BOMBAYI KİM ATTİ?

Mahkeme Eski Başkanı J.-P. Costa, konusunu Sözleşme hukukunun oluşturduğu Fransız Senatosunda gerçekleşen bir oturumda Mahkeme kararlarının uygulan(ama)ması sorununun Sözleşme sistemindeki en temel sorunlardan biri olduğuna işaret ettikten sonra şu ifadeleri kullanmıştı: “(...) *bu noktada Avrupa Konseyinin elindeki tek ve gerçek yaptırım taraf devleti Konseyden çıkarmak. Ama o da nükleer bomba kullanmaya benzer*” (Costa, 2012, §55). Avrupa Konseyi, nükleer bombayı ilk kez kullanır ve Rusya 16 Mart 2022 tarihinde Avrupa Konseyi ve dolayısıyla Sözleşmeden çıkarılır. Rusya’nın Sözleşmeden çıkarılması aynı anda hukuki ve siyasi pek çok sonuca gebedir. İlgili sonuçlar, genel olarak Mahkeme kararlarının uygulanması temelinde diğer devletleri ve Sözleşme sistemini de esaslı şekilde etkileme istidadı taşır.

3.1. Reel Politik Karşısında Kararların Uygulanması

Mahkeme, henüz yakın tarihte verdiği *Dimici -Türkiye* kararında, Osmanlı Devleti zamanında kurulmuş mülhak bir vakfın fazla gelirlerinden vakıf senedi gereği sadece bir kısım erkek evlatların

yararlandırılmasını cinsiyet temelinde ayrımcılık olarak gördükten sonra taraf devletin “*cinsiyet ayrımcılığına dayalı taleplerini korumaya yönelik pozitif yükümlülüklerini gerektiği gibi yerine getirmediği*”nin altını çizerek (CEDH, Dimici c. Turquie, 2022: §148). Ancak mahkeme ihlalin hangi pozitif tedbirlerle giderilebileceğini söylemez. Adeta ikincillik ilkesine uygun olarak kendi kendini frenler. Gerçekten de normal koşullar altında Mahkemedeki beklenen, yargılama yetkisini Sözleşmenin lafzına uygun olarak yalnızca tespit kararlarıyla sınırlı kullanması ve varsa ihlalin hangi yollarla giderileceği hususunu taraf devlete bırakmasıdır. Ne var ki somut olayın koşulları altında Mahkeme pek çok kararda ihlali tespitle yetinmeyip Sözleşmenin 46. Maddesine dayanarak davalı devletlerce birtakım genel ve özel tedbirler alınmasını gerektiren emredici kararlar verir.

Bu noktada Mahkemenin Madde 46/4 temelinde verdiği ilk karar olan *Ilgar Mehmedoğlu - Azerbaycan* kararını hatırlamakta fayda var. Mahkeme, Madde 46§1 kapsamındaki kararlarının bağlayıcı gücünün ve bu kararların iyi niyetle ve kararların “*sonuçları ve ruhuna*” uygun ve etkili bir şekilde uygulanmasının önemini altını çizdikten sonra (ECHR, Ilgar Mammadov v. Azerbaycan, 2019: §149) taraf devletin, yalnızca adil tazmin yoluyla hükmedilen meblağları ilgililere ödemekle kalmayıp, aynı zamanda, münferit ve/veya genel tedbirler almakla da yükümlü olduğunun altını çizerek (§150). Taraf devlet, münferit tedbirler noktasında tercihini belirlerken, temel amacının eski halin iadesi *restitutio in integrum* olduğunu unutmamalıdır (§150). Bu noktada devlet, eski hale iadenin “*maddi olarak imkânsız olmaması koşulu*” ve “*tazminat ile iadeden elde edilen fayda arasında orantısızlık bulunmaması*” koşuluyla zararı tazmin etme yükümlülüğü altındadır (§151). Kararda ayrıca Mahkeme, eski halin iadesi için mevcut araçların çeşitliliği ve ilgili konuların doğası göz önüne alındığında, Sözleşmenin 46§2 maddesi kapsamındaki yetkisini kullanırken, Bakanlar Komitesinin Mahkemedeki daha iyi bir konumda olduğunu yineler. Bu nedenle, “*davalı devlet tarafından sağlanan bilgiler temelinde ve başvuranın gelişen durumu dikkate alınarak, uygulanabilir, zamanında ve yeterli tedbirlerin alınmasını denetlemek Bakanlar Komitesine bırakılmalıdır*” (§155) ifadelerini not eder.

Yukardaki iki karar örneğinden hareketle şu tespitler yapılabilir: İç hukuklarda hükmün kesinleşmesi ile yargılamanın sona erdiği, icra veya infaz sürecinin başladığı kabul edilir ancak Sözleşme hukukunda akılda tutulması gereken, Mahkeme tarafından alınan bir kararın, iç hukukta olduğu gibi bir uyuşmazlığın değil; ulus-üstü yargısal bir usulün sonucunda ortaya çıktığıdır. Kararın icrası aşaması da Bakanlar Komitesinin yetki ve görev alanına giren özel bir usulü gerektirir. Sözleşmenin madde 46/1 düzenlemesi gereği kural olarak taraf devlet, Komitenin denetimi altında ihlali gidermek ve üzerine düşen sorumluluğu yerine getirmek noktasında uygun araçları seçmek yetkisine sahiptir. Ancak bu araçlar ilgili Mahkeme kararının esası ile bağdaşır olmak zorundadır. Bazı durumlarda Mahkeme, ihlali tespit ettikten sonra çoğu zaman yargısal düzeyde ve ana çerçeveyi belirleyerek hangi uygun tedbirlerin alınması gerektiğini de kararında belirtir. Mahkeme, her ne kadar özellikle “yapısal” gördüğü ihlallerde, ihlalin ne yönde ve hangi tedbirlerle giderilmiş sayılacağına ilişkin uygun seçenekleri ortaya koysa da, bu emredici bir tarzda olamaz. Bununla birlikte devletler, kararın infazı noktasında belli bir takdir alanına sahip olsalar da, Mahkeme kararlarını sadece bildirici doğaya sahip kâğıt üzerindeki cümleler şeklinde göremez (Decaux, 2020: 997) Mahkemenin sıklıkla altını çizdiği gibi bildirici nitelikli de olsa kararların gereğini yerine getirmek iyi niyet temelinde ve 1969 tarihli Viyana Atdlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin başlangıç bölümü ve 26. Maddesi gereğince taraf devletlerin uluslararası hukuktan kaynaklanan bir yükümlülüğüdür. Kararların uygulanması noktasında “dürüstlük ilkesi”, Sudre’e ait ifadeyle (2013: §103) “*ikincillik ilkesine için bir ilkedir ve asıl anlamını temel hakların Avrupa ve ulusal düzeyde korumasının merkezileşmesinde bulur.*”

İkincillik ilkesi, ulusal ve Avrupa düzeyinde koruma garantilerini bir birinin içine katar. Bu nedenle, Sözleşme sisteminde kararların uygulanması biri yargısal, ikincisi yarı-yargısal olmak üzere iki başlı bir niteliğe sahiptir: (De Salvia, 2010: 272) Mahkeme, uyuşmazlığın esasına ilişkin sınırı çizdiği ve uygun hukuki tedbiri işaret ettiği ölçüde yargısal; Bakanlar Komitesi, siyasi temelde ve kararın uygulanması aşamasında taraf devletin uluslararası hukuktan doğan yükümlülüğünü hatırlattığı ölçüde yarı-yargısaldır. Kuşkusuz Komite, taraf devlet temsilcilerinin bir araya geldiği doğası gereği siyasi bir organdır. Her ne kadar Komite, 964(2006) sayılı toplantısı ile kararların uygulanmasına ilişkin denetim/gözetim sürecine ilişkin usul kurallarını belirlemiş olsa da bu kurallar Komitenin diğer toplantı ve karar alma usullerinden çok farklı olmayan genel kurallardır. Ve 2021 yılı sonu itibarıyla Komite önünde uygulanmayı bekleyen karar sayısının bir önceki yıla kıyasla azımsanmayacak ölçüde arttığı görülür. Ancak daha önemli olan uzunca süredir uygulanmayı bekleyen kararlardır. Komite önünde hâlihazırda beş yıl ya da daha uzunca süredir uygulanmayı bekleyen karar sayısı tespit edebildiğimiz kadarıyla 641; üç ila beş yıldır uygulanmayı bekleyen karar sayısı ise 291'dir.

Tablo: Bazı ülkelere ait Bakanlar Komitesi önünde uygulanmayı bekleyen karar sayıları¹²

Ülke	2020	2021	Ülke	2020	2021
Almanya	12	16	İspanya	30	37
Arnavutluk	29	31	İtalya	184	170
Azerbaycan	235	271	Macaristan	276	265
Belçika	31	37	Moldova	154	170
Birleşik Krallık	15	16	Polonya	89	97
Bulgaristan	166	164	Romanya	347	409
Finlandiya	31	18	Rusya	1789	1942
Fransa	35	32	Sırbistan	33	76
Ermenistan	42	50	Türkiye	624	510
Gürcistan	53	63	Ukrayna	567	638
Hırvatistan	73	79	Yunanistan	120	93
Avrupa Konseyi Üyesi Ülkeler Toplamı				5233	5533

Mahkemenin kurulduğu 1959 yılından bu yana (1 Ocak 2022) esas üzerinden verdiği 24511 karardan 5533 tanesinin uygulanmayı beklediği düşünülürse, konunun Mahkemenin meşruiyetini ve ikna edici otoritesini ne derece sarstığı daha kolay anlaşılır. Kuşkusuz bu durumun bir sebebi, Kıbrıs, Yukarı Karabağ, Transdinyester, Donesk-Luhansk gibi silahlı çatışmalardan kaynaklanan donmuş uyuşmazlıklar ile Kırım sorunu ve en nihayet Ukrayna-Rusya savaşı karşısında reel politığın kararların

¹² Tablo, Bakanlar Komitesinin 2022 yılına kadar olan verileri üzerinden tarafımızca oluşturulmuştur. Tabloyu ağırlaştırmamak adına karar sayısı düşük olan ülkeler tabloya dâhil edilmemiştir. İstatistiki bilgiler için bkz. Comité des Ministres, "Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la cour européenne des droits de l'homme", 2021.

uygulanmasını zorlaştırmasıdır. İkinci bir temel sebep ise yukarıda işaret edildiği gibi Mahkemenin tespit kararlarıyla sınırlı kalmayıp yargılama yetkisini davalı devletlerce birtakım genel ve özel tedbirler alınmasını gerektiren emredici kararlarla somutlaştırmasıdır. Sonuç ise başta Birleşik Krallık, İsviçre, Türkiye ve Rusya, olmak üzere pek çok ülke yargı organları ve siyasi makamlarının gösterdiği dirençtir.

Kuşkusuz gerek siyasi gerekse yargı organlarının dirençlerinin analizi bu çalışmanın kapsamını fazlasıyla aşacaktır. Ancak kısa hatırlatmalarda fayda olabilir. Her zaman iç hukukunun özgünlüğünü muhafaza etme eğilimindeki İsviçre’de özellikle göçmen ve mülteciler lehine Mahkemenin verdiği emredici ve kriterler belirleyici kararlar ciddi tartışmaların konusu olur. Türkiye, Mahkemenin 2001 tarihli Kıbrıs kararı ile ilgili olarak 2014 yılında verdiği tazminat kararını dışişleri bakanlığı beyanıyla “hukuka aykırı” bulur ve “kararın tanınmadığını ve uygulanmayacağını” beyan eder. Başta *Demirtaş* ve *Kavala* kararları olmak üzere aynı bakanlık sıklıkla ilgili kararların “Mahkemenin itibarını zedelediği ve kendisine olan güveni sarstığını” not eder. İngiltere’de 1998 yılında İşçi Partisi iktidarında kabul edilen İnsan Hakları Yasasında değişiklik yapılmasına ilişkin yasa tasarısı 22 Haziran 2022 tarihinde Avam Kamarasına sunulur. Tasarı temelde göçmenler ve mültecilerin daha hızlı ve kolay sınır dışı edilebilmesini ve başka ülkelerin topraklarında görev yapan İngiliz askerleri hakkında dava açmanın zorlaştırılmasını hedefler. Birleşik Krallık yüksek yargısı uzunca bir süredir özellikle bu iki konu temelinde Mahkemenin kimi kararlarına karşı üstü kapalı bir direnç gösterir (Benvenisti, 2018: 240). Rusya ise Mahkemenin Yukos - Rusya kararı sonrası farklı bir sorunu gündeme getirir. Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi, Mahkemenin bugüne kadar hükmettiği en yüksek tazminat miktarını içeren -1.9 milyar Euro- *Yukos* kararını Rusya Federasyonu Anayasasına aykırı bularak, kararın uygulanamayacağına hükmeder. Böylece ilk kez taraf devletlerden birinin yüksek mahkemesi, kesinleşmiş bir Mahkeme kararını açıkça ulusal hukuka aykırı bulma yetkisini kendisinde görerek, Mahkeme kararlarının yerine getirilmesi sürecinde yeni bir soruna yol açar. Rusya Anayasa Mahkemesinin, Rusya’nın egemenliğini ve iç hukukunu açıkça Mahkemenin önüne koyduğu kararının hemen ardından 2020 yılında Rusya’da Sözleşmenin iç hukukta normlar hiyerarşisindeki konumunu anayasaya kıyasla zayıflatan anayasa değişikliği gerçekleştirir (Bowring, 2020: 210). Tüm bu kısa örnekler ise N. Çavuşoğlu’nun şu ifadelerini haklı çıkarır (2009: 27):

“(...) ‘hayal kırıklığı’ Mahkeme’den kaynaklanmıyor; Mahkeme’nin ‘iş yükü sorunu’ salt başvuru sayısındaki artışla açıklanabilecek bir sorun olarak da gözükmüyor. Sisteme hangi ‘düzelticiler’ getirilse, başvurular ‘filtrelenip’ Mahkeme bir ‘içtihat mahkemesi’ (ki zaten öyle değil mi?) olarak ‘yeniden’ yapılandırılrsa da, kararlarının dolayısıyla Sözleşme Hukukunun uygulanmasına zemin hazırlayacak bir siyasal iklim olmadıkça hayal kırıklığı giderek büyüyecek. Çözümü, önce, siyasal alan içinde aramak gerekiyor belki de.”

3.2. Rusya Olayı

Rusya’nın Ukrayna’ya yönelik askeri saldırılara başlamasının üzerinde birkaç saat geçmeden, 24 Şubat 2022 tarihinde Bakanlar Komitesi, olağanüstü bir toplantıda aldığı kararla, Ukrayna’nın toprak bütünlüğü, egemenliği ve bağımsızlığına bağlılığını yinelerken Rusya’yı önkoşulsuz olarak Ukrayna’daki operasyonlarını durdurmaya çağırır ve Donetsk ve Luhansk’ın bağımsızlığını tanımamasından dolayı Rusya’yı kınar. Aynı kararda Bakanlar Komitesi, (Comité des Ministres, Dec(2022)1426bis/2.3) bir başka olağanüstü toplantı yapılarak Avrupa Konseyi Statüsünün 8. Maddesi temelinde Rusya’nın Avrupa Konseyinden çıkarılması dâhil, gerekli tedbirlerin alınması gereğine işaret eder. 1 Mart 2022 tarihinde Mahkeme, içtüzüğün 39. Maddesi uyarınca geçici tedbir kararı olarak 24 Şubat 2022 tarihinde Rusya’nın saldırısı sonucu başta Sözleşmenin 2, 3 ve 8. Maddeleri olmak üzere sivil halka yönelik pek çok temel hak ve hürriyetin kitlesel olarak ihlal edilmekte olduğunu belirterek

Rusya'yı askeri saldırılardan kaçınmaya davet eder (CEDH, 068/2022). 2 Mart 2022 tarihinde Mahkeme, yayınladığı basın bildirisi ile Ukrayna'nın talebi üzerine Ukrayna aleyhindeki tüm başvuruların incelenmesinin bir sonraki duyuruya kadar durdurulması talebini olumlu karşılar: *"Mahkeme tarafından alınan ve Ukrayna aleyhine yapılan tüm başvurular, sonraki inceleme için kaydedilecektir. Bununla birlikte Ukrayna ile ilgili geçici tedbir talepleri işleme alınmaya devam edilecektir. (...) Mahkeme önünde bekleyen başvurular açısından ise karar ve hükümler alınmaya devam edilse dahi hiçbir karar yayımlanmayacak ve konu hakkında bilgilendirme yapılmayacaktır"* (CEDH, 069/2022).

Savaş devam ederken Parlamenterler Meclisinin 15 Mart 2022 tarihinde verdiği Rusya'nın Avrupa Konseyi Statüsünün 8. Maddesi temelinde Konsey üyeliğinden çıkarılmasına ilişkin görüşü sonrası aynı gün Rusya, Konsey'den çıkma talebini Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine bildirir. 16 Mart 2022 tarihinde Bakanlar Komitesi, Rusya'nın talebini işleme koymayarak 8. Madde temelinde Rusya'yı Avrupa Konseyinden çıkarır ve Rusya'nın bir propaganda aracı olarak sorunu gönüllü çekilmeye dönüştürmesine izin vermemiş olur (Comité des ministres, Res/2022/2, 16 mars 2022). Aynı gün Mahkeme Başkanı Spano, 16 Mart 2022 tarihi itibarıyla Rusya'dan gelecek başvuruların askıya alınmasına karar verir.

Hemen altını çizmek gerekir ki, Rusya'nın 28 Şubat 1996 tarihinden bu yana üyesi olduğu Avrupa Konseyinden çıkarılması, emsalsizdir. Çünkü kurulduğu 1949 yılından bu yana hiçbir devlet, Avrupa Konseyi Statüsünün 8. Maddesi temelinde Konseyden çıkarılmamıştır -Albaylar cuntası altındaki Yunanistan, aynı Statünün 7. maddesi uyarınca 1969 yılında kendisi çekilmiştir-. Rusya'ya ilişkin bu kararın önemli kurumsal ve diplomatik sonuçları olacaktır. Her şeyden önce, Avrupa Konseyinden çıkarılan Rusya, mekanik olarak Sözleşme sisteminden de çıkarılmıştır. Nitekim Sözleşmenin Madde 58/3 düzenlemesine göre, *"Avrupa Konseyi üyeliği sona eren herhangi bir Akit Tarafın, bu Sözleşmeye de taraf sıfatı aynı koşullarda sona erer."* Ancak çıkarılma, bir dizi hukuki soruyu beraberinde getirir.

Avrupa Konseyi Statüsünün 8. Maddesine göre, aynı Statünün 3. Maddesinde ifadesini bulan demokrasi, hukukun üstünlüğü ve temel hak ve hürriyetleri,

"(...) ciddi surette ihlal eden, her Avrupa Konseyi üyesi, temsil hakkından bir süre için mahrum edilebilir ve Bakanlar Komitesi tarafından 7. Maddedeki koşullar dâhilinde Konseyden çekilmeye davet edilebilir. Bu davet dikkate alınmadığı takdirde Komite, bizzat Komitenin tayin edeceği tarihten itibaren söz konusu üyenin artık Konseye mensup olmadığına dair karar verebilir."

Şu halde bir devletin Konseyden çıkarılabilmesi için öncelikle ilgili devletin Konseydeki bir takım haklarının askıya alınması, ardından Konseyden çıkmaya davet edilmesi, ardından da devletin çıkma beyanını Konsey Genel Sekreterliğine sunarak 7. Maddede öngörülen bir takvim çerçevesinde çıkması gerekir. Süreç öngörülen usul ile ilerlemez ise Konsey, alacağı bir karar ile devleti çıkarıp, çıkmanın hangi tarihten itibaren geçerli olacağına da karar verebilir. Oysa Rusya olayında Ukrayna işgali nedeniyle Rusya çıkmaya davet edilmemiş ve Genel Sekreterliğe bildirimde bulunulması beklenmemiştir. Avrupa Konseyi gerçekte Konseyden çıkmak istemeyen bir devleti Konseyden çıkarmıştır.

Bu soruna bağlı ikinci bir sorun, Rusya'nın artık Sözleşmeye dâhil olmadığına kesin olarak değerlendirilebileceği tarihe ilişkindir. Rusya ile ilgili olarak, Bakanlar Komitesi, 16 Mart 2022'den itibaren, derhal yürürlüğe girecek şekilde, açık bir ihraç kararı aldı. Oysa Sözleşmesi'nin 58. maddesi, bir çıkarılma durumu hakkında çok net değildir. Gerçekten de düzenleme her şeyden önce taraf devletlerden birinin girişimi üzerine Sözleşmenin "feshi" hipotezini yönetir ve ilk paragrafında

fesih/çekilmenin ancak "altı aylık bir bildirim süresinden" sonra geçerli olacağını belirtir. Daha sonra yine aynı maddenin 3. Paragrafı, "Avrupa Konseyi üyeliği sona eren herhangi bir Akit Tarafın, bu Sözleşmeye de taraf sıfatı aynı koşullarda sona erer." ifadelerine yer verir ancak bildirim koşulunun yalnızca Sözleşmesinin feshi için mi yoksa Avrupa Konseyinden herhangi bir şekilde çıkarılma/çekilme için mi geçerli olduğunu açıkça belirtmez. Sözleşmenin gerçek yorumcusu sıfatıyla Mahkeme, resmi bir Genel Kurul şeklinde toplanarak bu sorunu 22 Mart 2022 tarihli bir kararla çözmeye karar verir:

"1. Rusya Federasyonu, 16 Eylül 2022 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, Sözleşmenin Yüksek Akit Tarafı olmaktan çıkacaktır.

2. Mahkeme, Sözleşmenin ihlalini teşkil edebilecek eylem ve ihmallerle ilgili olarak 16 Eylül 2022 tarihine kadar Rusya Federasyonu aleyhine yapılan başvuruları incelemeye devam edecektir.

3. Rusya Federasyonu aleyhindeki tüm şikâyetlerin incelenmesini askıya alan 16 Mart 2022 tarihli Mahkeme Başkanı kararı yürürlükten kaldırılmıştır" (CEDH, 099/2022).

Böylece temel hakların "somut ve etkili korunması" adına Mahkeme altı aylık bir süre seçeneğini elinde tutmuş olur. Başka bir deyişle, 144 milyon Rus vatandaşı ve aynı zamanda kendilerini Rusya'ya atfedilebilir ihlallerin mağduru olarak gören herkes -elbette Rus saldırısından etkilenen Ukraynalılar dâhil- bu tarihe kadar Mahkeme önünde bireysel başvuru haklarını kullanabilecektir. Bununla birlikte, Rusya aleyhine bu şekilde başlatılan davaların hangi koşullarda karara bağlanacağı konusu ise tam bir sorun yumağıdır. 16 Eylül 2022 tarihi itibarıyla Mahkeme önünde Rusya'ya karşı derdest olacak -şu anda en az 18.000 başvurunun derdest olduğunu hatırlayarak- başvurular hesaba katıldığında muhtemeldir ki Rus hükümet ajanının bulunmadığı ve Rusya'nın savunma yapmadığı Mahkemede, çelişmeli yargılanma ilkesi bağlamında adil yargılanma hakkı nasıl korunacak? Ayrıca, artık Sözleşme sistemi dışındaki Rusya aleyhine verilecek bir kararın etkisi ne olacak? Kuşkusuz bu sorular yanıtını zaman içerisinde bulacak. Sorun bir şekilde çözüldüğünde ise -Mahkeme önündeki yaklaşık 70.000 bireysel başvurunun %24'ünün Rusya'dan, %23'ünün Türkiye'den, %16'sının ise Ukrayna'dan geldiği düşünülürse- Rusya'nın çıkarılması ve Ukrayna başvurularının fiilen incelenmesinin durdurulması ironik bir şekilde Mahkemenin iş yükünü %40 azaltacak.

Rusya cephesinde ise süreç boyunca Mahkemeyi, Batılı siyasetçilerin elinde Rusya'ya karşı siyasi bir savaşın aracı olarak gören Rusya Parlamentosunun alt kanadı Devlet Duması, 7 Haziran 2022'de yapılan genel kurul toplantısında, 15 Mart 2022 tarihinden sonra kabul edilen ve yürürlüğe giren Mahkeme kararlarının uygulanmamasını öngören yasa tasarısını onayladı. Yasaya göre 15 Mart 2022 tarihinden sonraki davalar Rusya tarafından kabul görmeyecek. Bu tarihten önce açılan davaları kazananlar 1 Ocak 2023 tarihine kadar Rus mahkemelerine başvuru yaparak tazminatlarını alabilecekler. Tazminat ödenecek kişilere de Rus para birimi ruble ile ve sadece Rus bankaları üzerinden ödeme yapılacaktır.

SONUÇ

Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği eliyle modern dünyada çok devletli bir sistemi işletmeye çalışan Avrupa, ulus-devlet, egemenlik ve güç dengesi kavramlarını yaratmıştı. Bu kavramlar son üç yüzyılın büyük bölümünde uluslararası uygulamalara egemen oldu. Ancak Avrupa'nın eski *raison d'État* uygulayıcıları çok hızlı dönüşüm gösteren küreselleşmiş bir ortamla karşı karşıya ve hiç birisi küreselleşmenin yönetiminde tek tek söz sahibi olacak güçte değil. Nispi zayıflıklarını dengelemek için de birleşmiş bir Avrupa yaratma arayışındalar. Bu arayış, 1990'lı yıllardaki idealizmini terk ederek önce

2000’li yıllarda Avrupa Birliği için sınırlarına ulaştı. Avrupa Birliği’ni bir federal devlete dönüştürme hedefindeki “Avrupa Anayasası”nın 2005’te tarihe gömülmesinin ardından 2009’da yürürlüğe giren kurucu antlaşmalar, Birlik için artık sadece var olan müktesebatı koruma; bütünleşmeyi ayakta tutabilme gayretinin bir ifadesi. Avrupa Konseyi cephesinde ise garip bir şekilde başlangıçta Mahkemenin normatif gücünü sağlamlaştırmak için ürettiği içtihadî bir ilke olan ikincillik ilkesi, 2021 yılında yürürlüğe giren 15 No’lu Protokol ile taraf devletlerce savunulan bir ilke haline dönüştü. Çünkü ikincillik, bir madeni paranın iki yüzü gibi: Yazı (Sözleşmeye ait moral ve hukukî egemenlik alanı) ve tura (tek tek devletlere ait egemenlik alanı). Önce bu parayı Mahkeme attı ve yazı geldi. İkincillik ilkesi temel haklar koruması alanında devletin birincil; Sözleşmenin ise ikincil olduğunu ifade ederken Mahkeme ilkeyi, iki koruma düzeyini bir bütün olarak kabul edip aralarında zaman açısından sıralama *sekans* farkı ve tamamlayıcılık ilişkisi olarak yorumladı. Şimdi 15 No’lu Protokol ile bu kez parayı devletler attı ve bu kez tura geldi. Taraf devletler için birincillik, artık sadece sekans farkı değil “öncelik” hatta bir “üstünlük” unsurudur.

İkincillik ilkesi üzerindeki bu anlam kayması tam da Avrupa’da birlik fikrinin zedelendiği siyasi bir ortamda gerçekleşti. Kuşkusuz Mahkemenin, insan hakları alanındaki normatif gücünü Avrupa’da birlik fikrine açık olan ulusal siyasi ortamlarla birlikte sürdürmesi daha kolaydır. Oysa bugün Avrupa kıtası ve dolayısıyla birlik fikri, birçok bakımdan ağır darbeler almaya devam ediyor: Derin ekonomik kriz, yabancı düşmanlığını körükleyen göç ve iltica, pandeminin bıraktığı ağır hasar ve nihayet Rusya - Ukrayna savaşı... Rusya’nın Ukrayna’ya saldırısı sadece bir Avrupa Konseyi üyesi ülkeye değil; aynı zamanda Avrupa’nın değerlerine ve birlik fikrine yönelik bir saldırıydı. Bu yüzden 16 Mart 2022’de Rusya sadece Konsey’den değil Avrupa’dan da çıkarıldı. Bu, bir tür *rejenerasyon* canlı organizmanın hayatta kalabilmek için kendi uzvunu koparıp bırakmasıydı. Peki, sırada hangi ülkeler var? Türkiye, Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan gibi illiberal demokrasiler ya da Macaristan, Romanya, Ukrayna gibi demokrasinin sınırlarını zorlayan ülkeler?

Şu bir gerçek, ekonomik, toplumsal ve siyasal koşullar Avrupa mekânındaki kamu düzenini ve bu düzenin iç uyumunu zorladıkça “Avrupa liberal kamu düzeninin anayasal cihazı” olan Sözleşme ve onun hukuku da zorlanacak. Eğer Avrupa Konseyi, şu anki coğrafi sınırlarını muhafaza etmek istiyorsa 15 No’lu Protokole uygun olarak Mahkeme eliyle ikincillik ilkesini yeniden yorumlamak zorunda. Mahkemenin denetimi, bir ihlale ilişkin olarak ulusal makamlar tarafından yapılan denetimin ardından reaktif bir şekilde gerçekleşmeli, önleyici bir şekilde değil; denetim somut bir şekilde gerçekleşmeli, soyut değil; ve nihayet sadece ihlale ilişkin bildirici nitelikli kararlarla şekillenmeli, düzeltici ve emredici kararlarla değil. Belki de Avrupa Konseyi, 1990’lı yıllardaki Avrupa’yı birleştirmek ideali; Mahkeme ise insan hakları ideolojisine bağlı kalmaksızın yeni ve mevcut gerçeklere uyum sağlayarak hareket etmeli. Bunun sonucu olarak da idealist ve felsefî yaklaşımı artık gerçekçilik ve pragmatizmle paylaşmak zorunda. Zira J.-P. Jacqué’nin ifadeleriyle (2007: 6) “*Çağdaş hukuksal galaksi, birbirleriyle ilişkili olarak gelişen ve rotaları birçok durumda kesişen gezegenlerden oluşur. Bu bale, gök mekaniği yasalarıyla düzenlenmelidir, ancak Büyük Mimar bunu pek umursamamış gibi görünüyor.*”

KAYNAKÇA.

1. Kitap ve Makaleler

- Bates, Ed (2010). “The Evolution of the European Convention on Human Rights: From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights”. Oxford University Press.
- Benoît-Rohmer, Florence (2019). “Le Protocole 16 ou le renouveau de la fonction consultative de la Cour européenne des droits de l’Homme”, Les défis liés à l’entrée en vigueur du Protocole 16 à la Convention européenne des droits de l’Homme, Actes de la Journée d’étude de l’Institut de Recherche Carré de Marré de Malberg, ss. 1-10.
- Benvenisti, Eyal (2014). “The Law of Global Governance”, The Pocket Books of The Hague Academy of International Law, 24.
- Benvenisti, Eyal (2018). “The Margin of Appreciation, Subsidiarity, and Global Challenges to Democracy”. *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 9, Issue 2, ss. 240–253.
- Besson, Samantha (2016). “Subsidiarity in International Human Rights Law-What is Subsidiary about Human Rights?”, *The American Journal of Jurisprudence*, Vol. 61, No. 1, s.69.
- Bowring, Bill (2020). “Russia and the european convention (or court) of human rights: the end?”, *Revue québécoise de droit international, Hors-série*, ss. 201-218.
- Brauch, Jeffrey (2005). “The Margin of Appreciation and the Jurisprudence of the European Court of Human Rights: Threat to the Rule of Law”, *Columbia Journal of European Law* 11, ss. 113–150.
- Cassese, Sabino (2015). “Une administration indirecte la subsidiarité judiciaire à la CEDH”, *Séminaire La subsidiarité :une médaille à deux faces ?*, Cour européenne des droits del’homme, Strasbourg, ss. 1-14.
- Costa, Jean-Paul (2001). “Entretien croisée”, *Les Cours européennes, Pouvoirs*, 96, ss. 148-160.
- Costa, Jean-Paul (2012). “Les réformes de la Cour européenne des droits de l’homme - Avant et après Brighton”, *L’Observateur de Bruxelles*, n° 89, ss. 15-39.
- Costa, Jean-Paul (2012). “Rapport d’information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d’administration générale (1) sur la Cour européenne des droits de l’Homme”, *Sénat session extraordinaire*, No 705, ss. 55-67.
- Craig, Paul (2012). “Subsidiarity, a Political and Legal Analysis”, *University of Oxford, Legal Research Paper Series*, no. 15, ss.72-87.
- Çağlar, Bakır (1992). “Avrupa Yeni Mekânında Kurumsallaşma; Hukuk ve Demokrasi”, *Anayasa Yargısı* 9, ss. 233-282.
- Çavuşoğlu, Naz (2009). “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi: Gerçekler ve Perspektifler”, “50. Yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi: Başarı mı, Hayal Kırıklığı mı?”, *Kerem Altıparmak (Yayına Hazırlayan)*, Ankara Barosu, ss. 5-27.
- Decaux, Emanuel (2019). “Coup d’arrêt à Bakou”, *RTDH*, No 120, ss. 997-1018.

- De Salvia, Michel (2020). “L’*exécution des arrêt de la Cour européenne des droits de l’homme*”, *Revue québécoise de droit international*, Special Issue, ss. 271-286.
- Demumier, Pascale; Fulchiron, Hughues (2019). “*Première demande d’avis à la CEDH: vers une jurisprudence ‘augmentée’ ?*”. Dalloz.
- Di Marco, Antonio (2016). “*L’État face aux arrêt pilotes de la Cour européenne des droits de l’homme*”, *RTDH*, No 108, ss. 887-914.
- Ergeç, Ruşen (2022). “*La Convention européenne des droits de l’homme à l’épreuve du détournement de pouvoir*”, *RTDH*, No. 130. Ss. 225-234.
- Fabbrini, Federico (2015). “*The Margin of Appreciation and the Principle of Subsidiarity. A Comparison*”, *University of Copenhagen Faculty of Law, Courts Working Paper Series*, no. 15, ss. 4-16.
- Føllesdal, Andreas (2016). “*Subsidiarity and international human-rights courts: respecting self-governance and protecting human rights - or neither?*” *Law and contemporary problems*, Vol. 79:147, ss. 147-163.
- Giakoumopoulos, Chiristos (2020). “*La convention européenne des droits de l’homme au 21. Siècle: en quête équilibre*”, *Revue québécoise de droit international*, Numéro hors-série, ss. 31-51.
- Jacqué, Jean-Paul (2007). “*Droit constitutionnel national, Droit communautaire, CEDH, Charte des nations unies, L’instabilité des rapports de système entre ordres juridiques*”, *Rev. française de droit constitutionnel*, no 69, ss. 3-37.
- Kissinger, Henry (2011). “*Diplomasi*”. *Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları*, 10. Baskı.
- Kovler, Anatoly (2013). “*La Cour européenne des droits de l’homme face à la souveraineté d’état*”, *L’Europe en Formation*, no 368, ss. 209-222.
- Merloz, Florence (2021). “*Entrée en vigueur du Protocole no 15 à la Convention européenne des droits de l’homme: Le Protocole de l’ère de la subsidiarité*”, *RTDH*, no. 128, ss. 807-828.
- Sauve, Jean-Marc (2015). “*Intervention lors du Séminaire ‘La subsidiarité : une médaille à deux faces ?’*”, *Dialogue entre juges*, Strasbourg, ss. 2-15.
- Sicilianos, Linos-Alexandre (2020). “*La Convention européenne des droits de l’homme a 70 ans: dynamique d’un instrument international unique*”, *RTDH*, No. 124, ss. 817-834.
- Spano, Robert (2014). “*Universality or Diversity of Human Rights: Strasbourg in the Age of Subsidiarity?*”, *Human Rights Law Review*, Vol. 14, Issue 3, s. 487-502.
- Spano, Robert (2018). “*The Future of the European Court of Human Rights -Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law*”, *Human Rights Law Review*, Vol. 18, Issue 3, s. 473.
- Spielmann, Dean (2012). “*Allowing the Right Margin. The European Court of Human Rights and the National Margin of Appreciation Doctrine: Waiver or Subsidiarity of European Review?*”, *Centre for European Legal Studies, University of Cambridge, Working Paper Series*, s. 381-418.
- Spielmann, Dean (2014). “*Le succès et les défis posés à la Cour*”, *L’avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l’homme Oslo, CCDH –78ème réunion*.

Spielmann, Dean (2014). “Whither the Margin of Appreciation?,” *Current Legal Problems* 67, ss. 49-65.

Sudre, Frédéric (2007). “Le pluralisme saisi par le juge européen”, L. Fontaine (dir), *Droit et pluralisme*, Bruylant/Némésis, coll. « Droit et justice » n° 76, ss. 261- 286.

Sudre, Frédéric (2013). “A propos de l’obligation d’exécution d’un arrêt de condamnation de la Cour européenne des droits de l’homme”, *RFDA*, 2013, ss. 94-112.

Supiot, Alain (2009). “Homo juridicus Essai sur la fonction anthropologique du Droit”, SEUIL.

Touzé, Sébastien (2014). “La complémentarité procédurale de la garantie conventionnelle”, F. Sudre (dir.), *Le Principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention européenne des droits de l’homme*, Bruxelles-Limal, NemesisAnthemis, coll. « Droit et justice », n° 108, ss. 59-86.

2. Avrupa Konseyi Belgeleri

Conseil de L’Europe, “Aperçu” 1959-2021, février 2022, s. 4.

Conseil de L’Europe, CEDH, “Avis de la Cour sur le projet de protocole no 15 à la Convention européenne des droits de l’homme”, Adoptée le 6 février 2013, s. 4.

Conseil de L’Europe, “le rapport d’activité du CDDH sur garantir l’efficacité à long terme du système de contrôle de la Convention européenne des droits de l’homme, document CDDH(2009)007”, Addendum I, §§42-44.

Conseil de L’Europe, CDDH, “Sur les questions à aborder lors de la Conférence d’Interlaken”, document CDDH(2009)019 Addendum I, §19.

Conseil de L’Europe, Comité des Ministres, “Surveillance de l’exécution des arrêts et décisions de la cour européenne des droits de l’homme”, 2021.

Conseil de L’Europe, Comité des Ministres, “Résolution” CM/Res(2022)2, 16 mars 2022.

Conseil de L’Europe, Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales, “Rapport explicatif,” §7.

Conseil de L’Europe, Conseil des Ministres, “Conférence de haut niveau sur l’avenir de la Cour européenne des droits de l’homme Déclaration d’Interlaken”, 19 février 2010, Plan d’Action, E§9.

Conseil des Ministres, “Conférence sur l’avenir de la Cour européenne des droits de l’homme Déclaration de Brighton”, 20 avril 2012, §11.

3. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararları

CEDH, Banković et autres c. Belgique et autres, 12 décembre 2001, No 52207/99, §55.

CEDH, Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l’enseignement en Belgique c. Belgique, 23 juillet 1968, Serie A, no 6, §10.

CEDH, Akdivar c. Turquie, 16 septembre 1996, no 21893/89, §68.

CEDH, Aksu c. Turquie, (GC), 15 mars 2012, no 41029/04, §52.

CEDH, Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni, 7 juillet 2011, no 55721/07, §§149-150.

CEDH, Analyse statistique 2021, janvier 2022, s. 8.



- CEDH, *Andelkovic v. Serbia*, no 1401/08, 9 April 2013, §24.
- CEDH, *Broniowski c. Pologne*, (GC), 22 juin 2004, n°31443/96, § 194.
- CEDH, *Burmych et autres c. Ukraine (radiation)* [GC], 12 octobre 2017.
- CEDH, *Catan et autres c. Moldova et Russie*, 19 octobre 2012, no 43370/04, 8252/05 et 18454/06, §105.
- CEDH, *Chiragov et autres c. Arménie*, 16 juin 2015, no 13216/05, §186.
- CEDH, *Chypre c. Turquie*, 10 mai 2001, no 25781/94, §80.
- CEDH, *Dimici c. Turquie*, no 70133/16, 5 juillet 2022, §148.
- CEDH, *Drozd et Janousek c. France et Espagne*, 26 juin 1992, no 12747/87, §§84-90.
- CEDH, *Emre c. Suisse*, 22 mai 2008, no 5056/10, §65.
- CEDH, *Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, no 5100/71, §72.
- CEDH, *Garcia Ruiz c. Espagne*, 21 janvier 1999, no 30544/96, §28.
- CEDH, *Hutchinson c. Royaume-Uni*, (GC), 17 janvier 2017, no 57592/88, §§119-131.
- CEDH, *Îlașcu et autres c. Moldova et Russie*, 8 juillet 2004, no 48787/99, §336-352.
- CEDH, *Khamidov c. Russie*, no 72118/01, 15 novembre 2007, §174.
- CEDH, *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, no 5029/71, §33.
- CEDH, *Lautsi c. Italie* (GC), 18 mars 2011, no. 30814/06, §69.
- CEDH, *Lawles c. Irlande*, 1 juillet 1961, no 3, 332/57, §40.
- CEDH, *Leyla Şahin c. Turquie*, 10 novembre, 2005, no 44774/98, §109.
- CEDH, *Loizidou c. Turquie*, 18 décembre 1996, no 15318/89, §§52-57.
- CEDH, *Mouvement Raëlien Suisse c. Suisse* (GC), 13 juillet 2012, no 16354/06, §§59-61.
- CEDH, *Mozer c. Moldova et Russie*, 23 février 2016, no 11138/10, §§99-101.
- CEDH, *Öcalan c. Turquie*, (GC), 12 mai 2005, no 46221/99, §168.
- CEDH, *Öcalan c. Turquie*, 18 mars 2014, no 24069/03, §§93-116.
- CEDH, *Paradiso et Campanelli c. Italie* (GC), 24 janvier 2017, no 25358/12, §122.
- CEDH, *Paradiso et Campanelli c. Italie* (GC), 24 janvier 2017, no 25358/12, §122.
- CEDH, *S.A.S. c. France* (GC), 1 juillet 2014, no 43835/11, §129.
- CEDH, *Sabri Güneş c. Turquie*, (GC), 29 juin 2012, no 27396/06, §52.
- CEDH, *Sargsyan c. Azerbaïdjan*, 16 juin 2015, no 40167/06, §117.
- CEDH, *Schalk et Kopf c. Autriche*, 24 juin 2010, no 30141/04, §108.
- CEDH, *Tyrer c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 avril 1978, §31.
- CEDH, *Varnava et autres c. Turquie*, (GC), 18 septembre 2009, no 16064/90, §148.
- CEDH; *Kemmache c. France*, 8 février 1993, no 17621/91, §44.



-
- ECHR, Agim Beşhiri v. Albania, 17 March 2020, no. 29026/06, §188.
- ECHR, Buckley v. United Kingdom, 25 September 1996, §§52-54.
- ECHR, Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania [GC], 14 July 2014, no. 47848/08, §155.
- ECHR, Dareskizb Ltd. v. Armenia, 21 September 2021, no. 61737/08, § 93.
- ECHR, Lingens v. Austria, 8 July 1986, Series A, no 103, §46.
- ECHR, Neftyanaya kompaniya Yukos v. Russia, 31 July 2014, no. 14902/04.
- ECHR, Proceedings under article 46 § 4 in the case of Ilgar Mammadov v. Azerbaijan, (GC), 29 May 2019, no. 15172/13.
- ECHR, Proceedings under article 46 § 4 in the case of Ilgar Mammadov v. Azerbaijan, (GC), 29 May 2019, no. 15172/13, §152.
- ECHR, Prokovich v. Russia, 18 November 2004, §36.
- ECHR, Turhan and Others c. Turkey, 23 November 2021, no 75805/16, §98.
- ECHR, Yumak and Sadak v. Turkey, 8 July 2008, no 10226/03, §109.
- ECHR, C. v. Croatia, 8 October 2020, no 80117/17, §81.
- ECHR, Palic v. Bosnia and Herzegovina, 15 February 2011, no 4704/04, §46.



Afrika'da Kamu Yönetimi: Afrika Ülkelerinin Yönetim Yapılarına İlişkin Karşılaştırmalı Bir İnceleme

Public Administration in Africa: A Comparative Examination of the Administrative Structures of African Countries

Strategic Public Management Journal
Volume 8, Issue 15, pp. 28-44
December 2022
DOI: 10.25069/spmj.1089546
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 17.03.2022
Accepted: 09.06.2022
© The Author(s) 2022
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Abdurrahman Muhammet BANAZILI ve Prof. Dr. Hamza ATEŞ¹³

Öz

Tarihsel süreç içerisinde Afrikalı uluslar, başta Batılı devletler olmak üzere birçok ülkenin emperyalist müdahalelerine maruz kalmıştır. Çoğu Batılı devlet, Afrika kıtasının çeşitli bölgelerinde kolonilerini kurarak kendi siyasal, sosyal, kültürel ve yönetsel pratiklerini muhtelif ülkelere taşımışlardır. Afrika devletleri uzun uğraşlar neticesinde bağımsızlıklarını kazanmışlardır. Bağımsızlık sonrası geçiş döneminde kolonyal yönetimlerin izlerini silebilmek kısa vadede mümkün olmamıştır. Afrikalı uluslar kendilerine özgü yönetsel sistemlerini kurabilmeleri için geniş yelpazeli kamu politikalarını hayata geçirmeye mecbur kalarak bu paradigmayla devlet örgütlenmelerini şekillendirmişlerdir. Bu çalışmanın amacı Afrika kıtalarında yer alan belli başlı ülkelerin kamu yönetim formlarını mukayeseli bir şekilde incelemektir. Bu doğrultuda çalışmada "Post-kolonyal süreçte Afrika kamu yönetimlerinin genel özellikleri nelerdir?" sorusu çalışmanın merkez sorusunu teşkil etmektedir. Araştırmada nitel araştırma yöntemlerinden olan betimsel tekniğe başvurulmuş, konuyla ilgili ulusal ve uluslararası kütüphane taraması yapılmıştır. Araştırmada Afrika ülkelerinin yasama, yürütme ve yargı organlarının yanı sıra yerel yönetimlerinin temel özelliklerine yer verilmiştir. Ele alınan Afrika ülkelerinin kamu yönetimlerinde, sürekli olarak reform girişimlerinde bulunduğu anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Afrika, Afrika Kamu Yönetimi, Afrika Kamu Yönetimlerinin Özellikleri.

Abstract

The African nations have been exposed to imperialist interventions of many countries, especially western states, in the historical process. In plenty of Western states established their colonies in various parts of the African continent and carried their political, social, cultural and administrative practices to distinct countries. African states riped their independence as a result of long struggles. African nations have shaped their state organizations with the paradigm by being compelled to implement a wide range of public policies in order to establish their own administrative systems. The aim of paper is to examine the public administration forms of the principal countries in the African continents in a comparative way. For this direction, "What are the general characteristics of African public administrations in the post-colonial process?" question which constitutes the central question of the paper. The descriptive technique, which is one of the qualitative research methods, was applied and a national and international library search was carried out on the subject in the research. The key features of the local governments as well as legislative, executive and judicial bodies of African

¹³ A. Muhammet BANAZILI, Medeniyet Üniversitesi, a.muhammetbnzl@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5088-9587

Prof. Dr. Hamza ATEŞ, Medeniyet Üniversitesi, hamza.ates@medeniyet.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0975-0062

countries are included in the research. It has been understood that there are continuous reform attempts in the public administrations of the African countries discussed.

Keywords: *Africa, African Public Administration, Characteristics of African Public Administrations.*

GİRİŞ

Yüz ölçümü ve nüfus yoğunluğu bakımından Asya'dan sonra dünyanın en büyük kıtası olan Afrika; Doğu, Batı, Kuzey, Güney ve Orta Afrika olmak üzere beş bölgeden meydana gelmektedir. Sıralanan bölgelerde yaşayan farklı etnisiteye, kimliğe ve tarihsel tecrübelerle sahip olan topluluklar tarihsel olarak değişik yönetim yaklaşımlarıyla idare edilmişlerdir. Fakat Afrika ülkelerinin ortak kaderi olan Avrupalı devletler tarafından sömürülmesi, bu devletlerin idari ve siyasi sistemlerinde doğrudan rol alamamalarından dolayı bürokraside etkin ve verimliliği sağlayacak yöntemlerin geliştirilmesinde olumsuz etkilere neden olmuştur. Nitekim uluslararası sistemle etkileşimin kurulamaması da bu ülkelerin kamu yönetimlerinde geliştirilmiş olan politika stratejilerinin başarısını ve fonksiyonlarının eksik kalmasına yol açmıştır (Ajulor vd., 2012: 109).

Afrika kamu yönetimi iki nedenden dolayı kendisine has niteliklere sahiptir. İlk olarak Afrika toplumları ekonomik üretim sürecinde, kendi çıkarları doğrultusunda rekabet edici bir örgütlenmeyi başaramamışlardır. Bu ülkeler gelişmiş ülkelerde yaşanan endüstri devrimleri bir yana hiçbir dönemde "tarım devrimine" dahi maruz kalmamışlardır. İkincisi ise Afrika ülkelerinin kamu yönetimlerinin, kendi toplumlarında olmayan dinamiklerin dayatılması sonucu oluşan yabancı bir yaratıdır. Bu faktörlerin bir araya gelmesi üretimden ziyade tüketim amacıyla bir araya gelen toplumlar arasında rant ve ayrıcalıkların nasıl paylaşılacağına ilişkin siyasi savaşların oluşmasına zemin hazırlamıştır (Hyden, 2020). Sömürge mirasının kalıntılarını üzerinden atmak isteyen Afrika devletleri gerek yerel gerekse uluslararası baskılardan etkilenecek demokratik yönetimi teşvik etmek, kalkınmaya hızlandırmak ve kamu yönetimine işlerlik kazandırmak için mücadele etmiştir. Kimi yönetimler başarılı sonuçlar elde ederken kimisi ise başarısız devlet yönetimlerini temsil etmiştir.

Afrika ülkeleri bağımsızlıklarından sonra yeni bir devlet sistemi oluşturacak politikalar üretmeye çalışmışlardır. Aslında bu yeni sistemlerde bağımsız kimliklerini, milli ve manevi değerlerini kamu yönetimleri üzerinden inşa etmeye çalıştıkları görülmektedir. Bu geçiş sürecinde Afrika ülkelerinin siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetim sistemlerini yeniden tesis edebilmeleri oldukça sancılı süreçlerden geçmiştir. Öte yandan Afrika ülkelerinin kamu yönetimlerinde rastlanan en önemli sorunlar arasında şunlar yer almaktadır (Cohen, 1993: 450): Aşırı merkezîyetçilik, personel maliyetlerinin genel bütçe içerisindeki payının yüksek olması, bütçe açıkları ve güçsüz yönetim kapasitesidir. Afrika kamu yönetimlerinde yaşanan ve günümüzde de halen yaşanmakta olan bu sorunların en önemli gerekçelerinden birisi de bu kıtada yer alan ülkelerin uzun yıllar boyunca kolonyal yönetimlere bağlı olarak yönetilmeleri ve bağımsızlıklarının ilan edilmesinden sonra geçmişteki sömürgeci politikaların derin etkilerini kısa vadede atlatamamalarından kaynaklanmaktadır. Afrika bürokrasisi, vatandaşlarının talep ve beklentilerini karşılayabilmek amacıyla yeni kurumlar inşa etmiş olsa da modern bir devlet teşkilatlanmasına erişebilmek bu kıtada yer alan ülkeler açısından kolay olmamıştır (Igbokwe-Ibeto, 2019: 1). Nitekim bu konuyla ilgili yapılmış olan diğer araştırmalarda da Afrika ülkelerinde merkezîyetçiliğin baskın olması, bütçe açıklarının yaşanması ve bürokrasi kapasitesinin zayıf olması yeni yönetim sürecinin başlatılmasının zor olduğunu göstermektedir (Cohen, 1993: 476).

Çalışma kapsamında Afrika'da kamu yönetiminin eski ve yeni formlarının karşılaştırmalı olarak incelenmesinde sistem yaklaşımından faydalanılmıştır. Bu yaklaşım, kamu yönetimlerinin birbiriyle etkileşim halinde olan ve birbirine bağlı olması gereken farklı parçaları açıklamak için kullanılmaktadır.

Temelde sistem teorisi, nesnelere sabit özelliklerinden ziyade yapıların ve bunların karşılıklı bağımlılıklarının karşılıklı etkileşimindeki problemlerle ilgilenmektedir. Yani sistem teorisi, parçalardan yola çıkarak bütünü analiz etmeye çalışmaktadır. Bundan dolayı sistem yaklaşımıyla ilgilenen teorisyenler, analizlerini daha çok “bütün” üzerine kurduklarından dolayı parçalardan yola çıkmaktadırlar (Nicholas, 2010: 89; Robbins ve Timothy, 2011: 204). Bu çalışma ise Afrika ülkelerinin kamu yönetimlerini post-yapısalcı bir bakış açısıyla irdelemektedir. Post-yapısalcı yaklaşım kamu yönetiminde ve geniş yelpazeli sosyal bağlamlarda karşılaşılan sorunları ortaya koymak için kullanılan etkili bir analitik stratejidir (Farmer, 2005: 95). Özellikle 1970’li yılların sonlarına doğru Kenneth Waltz’ın çalışmalarıyla Uluslararası İlişkiler disiplini içerisinde hakim bir yer edinen post-yapısalcı bakış açısı modern devletlerin hangi pratiklerle dünya siyasetinde söz sahibi olduklarını ve nasıl rasyonel ve tekel aktörler haline geldiklerini tarihsel olgunun söylemsel düzlemiyle sorgulamaya çalışmaktadır (Çalkıvık, 2022; Aydın-Düzgit, 2015: 154). Bu bağlamda Afrika kamu yönetiminde bir yapıdan türemiş olgunun ve onun alt birimleri arasındaki ilişkilerini inceleyebilmek için Nijerya Federal Cumhuriyeti, Mısır Arap Cumhuriyeti, Güney Afrika Cumhuriyeti, Libya Devleti, Kenya Cumhuriyeti, Cezayir Demokratik Halk Cumhuriyeti ve Fas Krallığı ülkelerinden yola çıkılarak belirlemeler yapılmıştır. Belirtilen ülkeler incelenirken yönetim sistemlerindeki farklılıklara, kıtada kapladıkları yüz ölçümüne, nüfus yoğunluğuna ve tarihsel farklılık unsurlarına odaklanılarak seçilmeye çalışılmıştır. Bu yaklaşımla geçiş süreçlerinde her bir ülkenin kamu yönetimlerinin gelişmesi altındaki dinamiklere ışık tutulabileceği ve Afrika kamu yönetimiyle ilgili oldukça sınırlı sayıda kalan ulusal alanyazına katkı sağlanabileceği düşünülmektedir.

1. NİJERYA FEDERAL CUMHURİYETİ (NFC)

Afrika’nın batısında yer alan Nijerya’da kamu yönetimi modern zamana ait bir oluşum değildir. Nijerya kamu yönetiminin kökenleri kolonyal öncesi tarih dönemine kadar uzanmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde ülkenin kamu yönetimi hem Nijerya’nın yerlileri tarafından hem de sömürgeciler tarafından uzun süre yönetilmiştir (Adebayo, 2011: 92). Bununla birlikte ülkenin kamu yönetimi çok farklı aktörler tarafından idare edildiği için Nijerya kamu yönetiminin gelişim süreci de oldukça sorunlu süreçlerden geçmiştir. Bu süreç sömürge öncesi, bağımsızlık ve sömürge sonrası dönemleri kapsamından dolayı ülkede kamu hizmeti ihtiyaçlarının karşılanmasını tam anlamıyla mümkün kılmamıştır.

Psikolojik, kurumsal ve çevresel sorunlar ülkenin kamu yönetiminin işlerlik kazanması önündeki engelleri oluşturmuştur (Olaopa, 2012: 71). Ülkede yaşayan beyazlar ve siyahlar arasındaki iş bulma imkânları eşit olmamıştır. Çünkü Nijerya’da memurluk sistemi daha çok İngiliz kamu hizmetlerinin geleneklerine ve pratiklerine göre şekillendirildiği için bu rejimin Nijerya toplumuyla örtüşmediği düşüncesi öne sürülmüştür. Askeri darbelerden dolayı hükümetlerin sıklıkla değişmesi kamu yönetiminin kurumsallaşmasını geciktirmiştir. Sürekli olarak değişen hükümette görev ihmalkârlığı, adam kayırmacılığı ve yönetimde verimsizlik gibi büyük sorunlar ortaya çıkmıştır (Adebayo, 2011: 123). Yine ülkede yaşanan askeri darbeler kurumsal olarak kamu yönetiminin gelişmesine ket vururken demokrasi ve katılım kültürlerinin de yok olmasına neden olmuştur (Olowu, 1985: 174).

Son olarak Nijerya üzerinde uygulanan sosyo-ekonomik kısıtlamalar da yine ülkenin kamu yönetiminin gelişmesinde olumsuz müdahaleler olarak değerlendirilmektedir. Aslında bu nedenlerden dolayı Nijerya kamu yönetimi uzun yıllar boyunca farklı uluslar ve halklar arasındaki mücadelelere tanıklık etmiştir (Okoli, 2003: 195). Sosyal açıdan bakıldığında ülkenin önde gelen etnik grupları arasındaki ciddi çatışmalar, ayrılıklar, yoksulluk ve dinsel gerilimler kamu yönetimi üzerinde telafisi güç hasarlar bırakmıştır. Örneğin 1967-1970 yılları arasında yaşanan Nijerya iç savaşından günümüzde halen var olan Boko-Haram etnik terör gruplarının tarih boyunca yer alması hem kamu hizmetlerinin karşılanamamasına hem de kamu yönetiminin fonksiyonlarını yerine getirememesiyle sonuçlanmıştır (Akresh vd., 2011: 8). Tarihsel olarak Nijerya kamu yönetiminin çoğunlukla çalkantılı ve sorunlu bir

aşamada ilerlediğini öne sürmek mümkündür. Fakat bu olumsuz seyre rağmen Nijerya yönetim yapısının tam olarak işlevsiz kaldığını ve vatandaşlara karşı duyarsız olduğunu da söylemek güçtür. Nijerya kamu yönetiminin üstlenmiş olduğu belli başlı yükümlülükler bulunmaktadır. Bunlar genel hatlarıyla şu şekilde sıralanabilir (İsma'il, 2017: 15-16):

- Kamu çalışanlarının kamu hizmetlerini nasıl ve ne şekilde yürüteceklerine ilişkin politikalar ve programlar üretmek ve bu konu hakkında politika yapıcılara tavsiyelerde bulunmak,
- Oluşturulacak politikaların ve alınan kararların yürütülmesini sağlamak,
- Hükümetin ulaşmak istediği amaçları önceden araştırarak bir dokümantasyon oluşturmak ve bunlardan sorumlu olmak,
- Bütçeleri yapmak ve kamu harcamalarındaki denetimleri sağlamaktır.

1922 senesinde Birleşik Krallığı'n etkisiyle hazırlanan Anayasa dahil olmak üzere aktüel olarak Nijerya'da altı Anayasa ilan edilmiştir. Ülke 1960-1979 yılları arasında İngiltere'deki Westminster parlamenter demokrasi modeli ile yönetilmiştir. 1979 senesinde ilan edilen Anayasa ile birlikte Amerika'daki Başkanlık sistemine geçilmiştir. 1989, 1995 ve 1999 senelerinde ilan edilen Anayasalarla birlikte Amerikan tipi başkanlık sistemi modeli korunmuştur (Awotokun, 2020: 43-44). Yani Nijerya, başkanlık sistemiyle yönetilen federal ve bağımsız bir devlettir. Ülkede toplam 36 eyalet ve bir federal başkent bölgesi bulunmaktadır. Bu eyaletlere bağlı olarak çalışan 589 yerel birim bulunmaktadır. Her eyaletin başında doğrudan halk tarafından seçilen ve geniş yetkilere sahip olan bir Vali bulunmaktadır. Her eyaletin kendine özgü parlamentosu ve hükümeti bulunmaktadır. Yürütme yetkisi Devlet Başkanı (Cumhurbaşkanı)'nda toplanmaktadır. Başkan halk tarafından dört yıllığına ve iki dönem olarak seçilmektedir. Başkan ülkedeki eyalet Valiliğini, senatoyu, devlet başkanlığını, eyalet meclisini ve temsilciler meclisinde yer alacak kişileri belirleme yetkisine sahip olup, tüm seçimler dört yılda bir yapılmaktadır (The Constitution of Nigeria., 1999).

Amerika'daki başkanlık sistemine benzer şekilde Devlet Başkanları, kendileriyle birlikte yönetimde yer alacak Başkan Yardımcılarını da kamuoyuna tanıtmakta ve seçim kampanyalarını birlikte yürütmektedir. Nijerya Anayasasına göre Devlet Başkanlığı seçimlerinde başkan adayının sadece bu kulvarda en fazla oy alması yetmemekte, aynı zamanda 36 eyaletin 2/3'sinin (24 eyalet) desteğini de alması gerekmektedir (Tandoğan, 2016: 8). Nijerya yargı organı kolonyal dönem öncesi İngiliz yargı sisteminden oldukça etkilenmiştir. Bu etkileşim ülkenin hukuki yapısına olumlu yönde etkilemiştir. Öyle ki hukukun üstünlüğü ilkesine, diğer Afrika ülkelerine kıyasla daha çok itibar edilmektedir. En ağır askeri darbe yönetim dönemlerinde bile hukukun özerk olması gerektiği düşüncesi sürdürülmeye devam ettirilerek 1999 senesinde Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Bu Anayasa Nijerya siyasal hayatına birden fazla partinin girebilmesine müsaade etmiştir. 2019 senesindeki Cumhurbaşkanlığı ve Parlamento seçimlerine toplam 91 siyasi parti katılmış ve ülke geneli seçimlere katılım oranı %34,7 olarak kaydedilmiştir (T. C. Dışişleri Bakanlığı., 2021).

2. MISIR ARAP CUMHURİYETİ (MAC)

Antik Çağ'ın en büyük medeniyetlerinden olan Mısır, Afrika'nın kuzeyinde yer almakta ve bu bölgedeki nüfus yoğunluğu en fazla olan üniter bir ülke konumundadır. Cumhuriyetle yönetilen Arap ülkesi olan Mısır'ın idari teşkilatlanması oldukça köklü bir geçmişe sahiptir. Yaklaşık olarak 7 bin yıllık geçmişe sahip olan Mısır'da birçok kavim, ülke, kişi ve yönetimler hüküm sürmüştür. Harnung (2017) kadim Mısır uygarlığını genel hatlarıyla 16 farklı dönemde yönetildiğini belirtmiştir. Bu dönemler: Mısır İmparatorluğu (M.Ö. 3150'den önce Hanedanlar Öncesi Dönem), Firavunlar Dönemi (M.Ö. 3032'de başlayıp M.S. 395'de Yunan Roma Dönemiyle son bulan devir), Bizans Dönemi (395-638), İlk İslam Zamanı (640-868), Tolunoğulları (868-905), Abbasiler (905-935), Akşitler (935-969), Fatımiler Devleti (969-1171), Eyyubiler Devleti (1171-1250), Memluk Devleti (1250-1517), Osmanlı

Devleti (1517-1805), Mısır Napolyon Çıkarması (1798-1802), Mehmet Ali Paşa Hanedanlığı Dönemi (1805-1882), İngiliz Sömürgesi Dönemi (1882-1922), Mısır Krallığı Dönemi (1922-1952), Mısır Cumhuriyeti (1953-1958) ve Birleşik Arap Cumhuriyeti (1958-1971) dönemlerini kapsamaktadır. MAC 16 farklı devlet yönetimi içerisinde 288 sene boyunca kadim Osmanlı İmparatorluğu döneminde idare edilerek en fazla Osmanlı medeniyetinin mirasını taşıdığını söylemek mümkündür.

Tarihsel süreç içerisinde Mısır bürokrasisinde iki grup daha baskın olmuştur. Bunlardan ilki Firavun ve onun soyundan gelenlerdir. Bu grupta yer alanlar bürokrasi içerisinde daima ayrıcalıklı bir yere konumlanmıştır. Firavun döneminin bitmesinin ardından Mısır bürokrasisinde egemen olan ikinci grup ise toprak sahiplerinin yönetimde söz sahibi olduğu feodal sistem olmuştur. Örneğin Mısır’da bir kente Vali olarak atanacak kişinin kim olacağına genellikle en fazla toprağa sahip olan seçkinler tarafından karar verilmiştir (Beyer, 1959: 244). Bu kapsamda bakıldığında monarşinin Mısır idari yapısında uzun yıllar uygulandığını anlaşılmaktadır.

Ülkede meşruti monarşiye (1922-1952) son verilerek resmi olarak Cumhuriyete geçilmiş olsa da kamu yönetimi anlamında önemli değişimler yaşanmamıştır. Yeni rejimde demokratik kaideler yerine getirilmekten ziyade güvenlik merkezli yaklaşımlar devlet yönetiminde daha baskın olmuştur. 1976 senesinden önceki tarihlerde siyasi partilerin sayısı oldukça yetersiz kalmıştır. Ancak bu tarihten sonra çok partili döneme geçilmeye başlanmıştır. Lakin Mısır’ın çok partili siyasi yaşamında da çalkantılı gelişmeler sürekli olarak devam etmiştir. Devlet Başkanlığı’na gelen kişiler daha çok kendi hak ve özgürlüklerini genişletici politikalara imza atarak çoğulcu siyasi yapının zayıflamasına yol açmıştır (Güçtürk, 2016: 10). Gerek yönetici kadrosunda yer alanların kendi yetkilerini artırmak için geliştirmek istedikleri politikalar gerekse ülkede sıklıkla yaşanan darbeler, isyanlar ve devrimler Mısır kamu yönetiminin gelişmesini ve sürdürülebilir kurumlar oluşturmasını engellemiştir (Afrika Ülke Raporları, 2017: 2).

Mısır tarıma dayalı bir ülke olmasından dolayı nüfusun büyük bir kısmı Nil nehrine yakın bölgelerde ikamet etmektedir. Bu nedenle Mısır yönetimi bu bölgeler üzerindeki kontrol ve denetimlerini sıkı tutarak ülke yönetiminin oldukça merkezîyetçi bir yapıyla idare edilmesiyle sonuçlanmıştır (Baradei, 2021: 63). Desantralizasyon’un ulusal güvenliği tehlikeye atacak yönetim anlayışı olduğu gerekçesiyle yerel yönetimlere gereken önem ikinci planda kalmıştır. Zira Mısır Anayasası’nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin ele alındığı üçüncü kısımda yalnızca üç madde halinde yer verilmiştir (Constitution of the Arab Republic of Egypt., 2014). Mısır Anayasası’nın 161, 162 ve 163. maddeleri yerel yönetimlerin çalışma usulleri, gelir kalemleri ve bu birimlerde temsilci olunmasıyla ilgili düzenlemelerle sınırlı kalmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerde Vali başat yetkili merci olarak tayin edilmiştir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında köprü işlevi gören Vali vilayetteki tüm kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu tutulmuştur.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayet yetkisi Mısır kamu yönetiminin uzun yıllar boyunca eleştirilmesine neden olmuştur. Ancak bu yoğun vesayet sorunu, ülkenin idari yapılanmasını anlayabilmek için yeterli değildir. Bunun yanında Mısır kamu yönetiminin örgütsel yapısındaki belli başlı diğer sorunlara da bakmak ülkenin idari yapılanması hakkında ipuçları sunabilecektir. Bu doğrultuda Mısır kamu yönetiminde aşırı merkezîyetçi yapısından ayrı olarak şu sorunlar örgüt kültürüne yerleşmiştir (Baradei, 2021: 63-67):

- **Kamuda Personel Fazlalığı:** 1960 senesinden itibaren kronikleşmeye başlayan bürokraside aşırı personel büyümesi ve üniversite mezunu olanların çoğunun kamu personeli olarak alınması “hayalet personel” kavramının ortaya atılmasına yol açmıştır. Personel sayısının ülke nüfusuna oranla oldukça fazla olması ve niteliksiz insan kaynağı oranının yüksek olması Mısır kamu personel sistemini sorgulatmaktadır.

- Bürokratların Baskın Olma Arzusu: 2011 senesinde yaşanan devrimin ardından üst düzey bürokratlar devlet içerisinde kendi politikalarını oluşturmaya çalışmışlardır. Bunun için ise teknik anlamda dil becerisi gelişmiş, genç ve entelektüel kişilere çeşitli vaatlerde bulunularak bu kesimin desteğini almışlardır. Bu durumun sonucunda devlet mekanizması içerisinde teknik ofislerin desteklediği bürokratların ön plana çıkma rekabetleri doğmuştur.
- Düşük Maaş: 2016 senesinde yaşanan ekonomik devalüasyon nedeniyle memurların maaşları oldukça yetersiz kalmıştır. Ancak özel sektörde çalışanlarla kıyaslandığında kamu çalışanlarının hem özlük hakları hem de maaşları daha yüksek olmasına rağmen ülkede yaşanan ekonomik sorunlar nedeniyle her iki sektörden ciddi tepkiler gelmiştir.
- Kendisine Özgü Olan Örgüt Kültürü: Mısır bürokrasisi içerisinde hiyerarşiler arası farklılıklar bulunmaktadır. Hiyerarşik olarak üst makamda olanlar, daha fazla yetkiye sahip oldukları gibi resmi olarak farklı muameleler görmektedir. Yani yetkiye/güce yakın olmak bürokrasi içerisinde ayrıcalıklı olmak anlamıyla eşdeğerdir. Mısır kolektivist bir toplum olduğundan dolayı kamu çalışanları arasındaki ilişkiler aile ilişkileri gibi algılanmaktadır. Çünkü aile müessesesi din, ahlak ve vatan severlik üzerine kurularak toplumun merkezinde yer almaktadır (Constitution of the Arab Republic of Egypt., 2014: mad. 9). Ayrıca Mısır kamu yönetiminin değişime karşı dirençli olması personel algısına da yansımıştır. Yeniliğe ve değişime istekli olmayan bürokratik yapı statükoyu desteklemeye daha çok eğilimlidir.
- Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Sorunu: Ülkenin kamu yönetimiyle ilgili alınan kararlar ve yaşanan gelişmeler kamuoyuyla çoğu kez paylaşılmamaktadır. Bunun nedenleri arasında medyaya sansür koyulması ve çıkartılan yasalarla sivil toplum kuruluşlarının, sendikaların ve siyasi partilerin faaliyet alanlarının kısıtlanmasından kaynaklanmaktadır. Ülkede son zamanlarda geliştirilmeye çalışılan e-devlet uygulamalarının yönetimde şeffaflığı ne ölçüde olumlu yansıtacağı tartışılan konular arasında yer almaktadır.

Mısır'da yasama organı tek meclisidir. 2014 senesinde Şura Meclisi lağvedilerek tüm yetkileri Mısır Halk Cephesi'ne devredilmiştir. Ancak 568 kişilik meclisin yanında 180 kişiden oluşan Senato da kurulmuştur. Yarı-Başkanlık sistemiyle idare edilen ülkede Başbakan tüm bakanların başındadır. Mısır'da Cumhuriyet 1971, 2012 ve 2014 yıllarında üçer kez ilan edilmiştir. Her üç Anayasada da farklı anayasal hükümler değişime uğrarken devletin resmi dilinin Arapça, resmi dinin ise İslam olduğu ve yargı sisteminin temel dayanağının İslam olduğu ilkeleri değiştirilmemiştir. Üç Anayasanın ortak olan diğer özelliği ise Cumhurbaşkanı'na kanunları yeniden görüşebilmek için veto yetkisi tanınmış olmasıdır. Her üç kanun Cumhurbaşkanı'na kanun yapma yetkisi tanınmış ancak bu yetkinin ne şekilde kullanılacağına dair bir hüküm yer almamaktadır (Afrika Ülke Raporları, 2017: 5). Siyasi partilerle ilgili düzenlemelerde ise 2014 Anayasası'nın darbe anayasası olmasından dolayı siyasi partilerin kurulması şartlarını son derece zorlaştırmıştır. Yani 2014 tarihli Mısır Anayasası'yla siviller, askeri vesayet altında bırakılmıştır.

3. GÜNEY AFRİKA CUMHURİYETİ (GÜNEY AFRİKA)

Güney Afrika Cumhuriyeti veya yaygın anlamıyla kullanılan Güney Afrika, Afrika kıtasının Güney bölgesinde yer almaktadır. Yıllar boyunca sayısız medeniyete, uyruğa ve etnisiteye ev sahipliği yapan ülke çokkültürlü bir sosyolojiye sahiptir. Güney Afrika topraklarının ilk olarak 1488 senesinde İspanyollar tarafından keşfedilmesiyle daha sonra bu topraklara emperyalist politikalar için gelecek olan yeni Batılı devletler için zemin hazırlamıştır. 1638 senesinde ise Almanya, Hollanda, Fransa ve İngiltere'den bölgeye gelenler uzun süre bu coğrafyada yaşamışlardır. 1870 senesinde ülkenin zengin yer altı kaynaklarına sahip olduğu fark edilerek İngiltere tarafından altın ve elmas gibi değerli kaynaklara yatırımlar yapılmaya başlanmıştır. Yerli halk ve İngiltere arasında yaşanan gerilimler

dolayısıyla 1910 senesinde İngiltere'ye bağlı ve yine egemenliğin İngiltere'de olduğu, Güney Afrika Birliği ortaya çıkmıştır. Söz konusu birlik yalnızca beyazların haklarını savunmakta ve siyahlar üzerinde baskı yaparak ırksal ayrımcı (*Apartheid*) politikalar yürütmüştür (Roberts, 1994: 53-54). Apartheid döneminin sona ermesiyle Güney Afrika devleti yeniden siyasi ve yönetsel yapısını tesis edebilmek için kamu yönetiminde yeni düzenlemeler yapmıştır.

Apartheid (ırk ayrımı) dönemi Güney Afrika'nın siyasi hayatı için dönüm noktasını teşkil etmektedir. Söz konusu ayrılıkçı politikaların uygulandığı 1983 senesinde ülke üç başlı parlamentoya yönetilmiştir. Ülkenin toplumsal yapısı dört farklı ırka ayrılmış olmasından dolayı her ırkı temsil eden ayrı bir parlamento yetkilendirilmiştir. Buna göre topluluktan üçünü oluşturan beyazları temsil eden Yurt Konseyi (*House of Assembly*); renklileri temsil eden Yurt Temsilcileri (*House of Representatives*) ve Asyalıları temsil eden Yurt Delegeleri (*House of Delegates*) parlamentoda söz hakkına sahip olmuşlardır. Parlamentolar arası potansiyel uyuşmazlık hallerinde beyazları temsil eden Yurt Konseyi'nin kararları bağlayıcı olmuştur (Hanekom, 2019: 10-12). Günümüzde ise Güney Afrika parlamentosu Ulusal Konsey (*National Assembly*) ve İller Ulusal Konseyi (*National Council of Provinces*) olmak üzere iki başlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Güney Afrika'ya tarih boyunca farklı milletler tarafından sömürge amacıyla göç edilmesi ve dolayısıyla ülke yönetimindeki istikrarsızlık kamu yönetimi incelemelerinin başlatılması için önemli bir dönüm noktası olmuştur. Güney Afrika'da kamu yönetimi, bir disiplin olarak ilk başlarda bölgedeki üniversitelerde İngilizce ve yerel dili konuşan araştırmacılar tarafından incelenmeye başlamıştır. 1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetiminin işleyişiyle ilgili yapılan araştırmalarda gözle görülür artışlar olmuştur. Yönetim sürecinde politika yapımı, örgütlenme, personel yönetimi, çalışma koşulları, bütçe hesaplama, emir ve kumanda konularında ciddi sorunların olduğu ve bu sorunların Güney Afrika kamu yönetiminin işleyişini yavaşlattığı sonuçlarına ulaşılmıştır (Cameron, 2008: 45). 1994 senesinde Kamu Yönetimi ve Kamu Hizmeti Bakanlığı (*The Department of Public Service and Administration*) kurularak kamu hizmetlerinin sunumunda ve kamunun idare edilmesinde merkezi bir konuma geçmiştir (www.gov.za, 2022).

Güney Afrika Cumhuriyeti Başkanlık sistemiyle yönetilmektedir. Devlet başkanı, aynı zamanda hükümetin de başında olup beş yıllığına iki kere seçilebilmektedir. Ancak hükümet başkanı, her ne kadar devlet başkanı sıfatını taşıyor olsa da tam anlamıyla Başkanlık sisteminin uygulandığını söylemek güçtür. Çünkü devlet başkanı halk tarafından değil parlamento tarafından seçilmekte ve yine parlamentoya karşı sorumlu olmaktadır. Parlamento üyeleri de aynı şekilde yetki ve görevlerinin yerine getirilmesinde parlamentoya karşı sorumludurlar (Turinay, 2015: 83). Bu noktada belirtilmesi gerekir ki 1961 yılına kadar, yani Güney Afrika'da Cumhuriyet ilan edilinceye kadar Devlet Başkanlığı görevi İngiltere tarafından atanan "Genel Vali" sıfatı altında yürütülmüştür.

Güney Afrika dokuz il; sekiz büyükşehir belediyesi ve 44 ilçe belediyesinden oluşmaktadır. İl sınırları içerisinde bulunan 44 ilçe belediyesinde ise toplam 226 adet yerel belediye organları bulunmaktadır. Güney Afrika'da mahalli idareler üzerinde özellikle durulmuştur. Mahalli idarelerin görev, yetki ve hakları ülke Anayasasıyla belirlenerek güvence altına alınmıştır. Güney Afrika Anayasası'nın 157(1) maddesi "Yerel Yönetim Sistemleri" başlığı altında ele alınarak yerel yönetimlerin sadece kamu hizmetlerini vatandaşlara ulaştırmak için bir araç olmadığı, halkın yerel yönetimler sayesinde yerel demokrasinin ve temsili hükümetin gelişmesi için bir alan olduğu belirtilmiştir. Ancak daha sonradan yerel yönetimlerde yaşanan yönetememe krizleri ve nepotizm gibi uygulamalardan dolayı bu birimlere karşı sürekli olarak protestolar gerçekleştirilmiştir (Hanekom, 2019: 26-28).

4. LİBYA DEVLETİ

Libya Devleti Afrika'nın Kuzey bölgesinde yer alan üniter yapıdaki Mağrip devletidir. Ülke antik zamanlarda Doğu Roma İmparatorluğu, İspanyollar ve İngilizler tarafından yönetilmiş olup 1553

senesinde Osmanlı İmparatorluğu tarafından idare edilmiştir. 1611'e kadar Osmanlı Paşaları tarafından yönetilen Libya'da, bu tarihten sonra "Dayılık" müessesesi kurulmuştur. Bu unvana sahip olan kişiler, Libya topraklarını sevk ve idare etme konularında yetkili kılınmışlardır. Ancak Osmanlı İmparatorluğu'nun zayıflama dönemine girmesiyle birlikte Dayılar merkezden bağımsız olarak hareket etmeye başlamışlardır. Hatta Dayılar, farklı ülkelerle uluslararası anlaşmalar yapıp birebir devlet başkanı gibi davranmışlardır. Bunun ardından Osmanlı İmparatorluğu, bölgede hâkimiyeti yeniden tesis edebilmek amacıyla 1835'de bu makamı kaldırarak Libya'yı merkezi yönetime bağlamıştır (Caner ve Şengül, 2018: 46). Fakat 1911 senesinde İtalyanların bu coğrafyaya saldırmasıyla başlayan Trablusgarp Savaşı sonucunda bölgenin hâkimiyeti Osmanlı İmparatorluğundan İtalyanlara geçmiştir. 1951'de ise Birleşmiş Milletler'in aracılığıyla yeniden bağımsızlık ilan edilmiştir.

Libya'da diğer Afrika ülkelerinde olduğu gibi kaoslar, devrimler, darbeler ve iç çatışmalar yaşanmıştır. Keza Afrika ülkelerinde otoriter yönetimleri ve ekonomik sorunları protesto etmek amacıyla başlatılan ve Arap Baharı olarak bilinen hareketlenme Libya'da başlayarak domino etkisiyle birçok Arap ülkesine doğru ilerlemiştir. Gerçi ülkede Arap Baharı olmadan önce de askeri yönetimler sık sık yönetime el koymuştur. Ayrıca ülke önemli yeraltı ve yer üstü kaynaklara sahip olsa da bunları işleyecek tesislere ve kapasiteye sahip olmadığından dolayı yine Batılı ülkelere bağımlı kalmıştır. Bu bağımlılık ülkenin sömürgeci politikalarla karşı karşıya kalmasına yol açmıştır.

1969 senesi Libya kamu yönetimi için önemli bir tarih olmuştur. Çünkü bu zamana kadar hem kolonyal ülkelerin hem de ülke içerisindeki farklı grupların önde gelen isimleriyle monarşiyle yönetilen ülkede buna son verebilmek adına Muammer Kaddafi ve etrafındaki bir grup subayla Kral İdris'e karşı askeri darbe gerçekleştirilmiştir. Darbe yönetimi ülkeyi İslamiyet ve Sosyalizmin harmanlandığı bir politik rejimle yönetmiştir (İkiz, 2019: 24). İslami sosyalizm, sosyalizmin daha manevi bir formu olarak düşünülmüştür. Kaddafi'nin bu ideolojik kurgusu Libya bürokrasisine de yansımıştır. Merkezi yönetimin uzun süreli olabilmesi için yerel aşiretçiliği potansiyel tehlike olarak görülerek, bu yapılanmaları ortadan kaldırmak için politikalar yürütülmüştür. Ayrıca kamu yönetiminde kendisine ve devrime sadık kişilerin yetiştirilmesine önem verilerek, bu misyonla yetişenler bürokraside görevlendirilmiştir (Caner, 2018: 55). Öte yandan Kaddafi adem-i merkeziyetçiliğe dayalı bir siyasi yönetim modeli getirmiştir. Ancak bu model içerisinde "örtük merkeziyetçiliği" barındırmaktadır. Çünkü mahalli idarelerdeki yönetim birimlerine silahlı milisler, devrimci organlar, Şura meclisi üyeleri ve yerel konseyler seçim yoluyla gelememişler, merkezi yönetim (Kaddafi) tarafından atanmışlardır (Sawani, 2017: 807). Kaddafi'nin 15 Nisan 1973 yılında "Zawara Beyanı" olarak kayıtlara geçen duyurusunda *Kültür Devrimi*'ni başlattığını ilan etmiştir. Buna göre İslami sosyalizmi benimsemeyen kamu personeli tasfiye edilmiş, mevcut hukuk şeriatla yer değiştirmiş ve Kaddafi ideolojisine aykırı hareket eden kamu kurum ve kuruluşları kapatılmıştır (Doğan ve Durgun, 2012: 66-67). Bir açıdan Libya'da yerel yönetimlerin, merkezi yönetim pahasına genişleyen *de facto* ve doğrudan demokrasi uygulamalarının mümkün olmadığı birimler olduğu öne sürülebilir.

2012 senesinde merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayetini yumuşatmak için "Yerel Yönetişim" yasası çıkartılmış olsa da mahalli birimler her konuda merkeze bağımlı ve zayıf kurumlar olarak kalmıştır. 2011 senesinde kamu yönetiminde Kaddafi rejimi son bulduğunda, zaten uzun süredir etkin bir kamu yönetimi sisteminden yoksun olan ülkenin geçiş döneminde de yönetme zorluklarıyla karşı karşıya kalınmıştır. Diğer taraftan 15 Şubat 2011-23 Ekim 2011 yılları arasında sekiz ay boyunca süren iç savaşın etkisiyle Libya kamu yönetimi iyice zayıflamış ve yönetime dış aktörlerin yeniden müdahil olmasına engel olunamamıştır. Özellikle piyasada devlet müdahaleleri artmış, kamu mali yönetiminde ve devlet planlanmasında ciddi aksaklıklar yaşanmaya devam etmiştir (Mneinah, 2013: 80).

Libya Anayasası 1969 senesinde Devrimci Komuta Konseyi tarafından hazırlanmıştır. Bu Anayasaya göre İhtilal Başkanlık Konseyi, Libya Arap Cumhuriyetinin en yüksek makamıdır. Ülkenin genel

siyasetini yürütür ve almış olduğu kararlar sorgulanmamaktadır. Bakanları ve bakan yardımcılarını atayıp, bunları görevlerinden alabilmektedir. Bakanlar kurulu İhtilal Başkanlık Konseyi'ne karşı müştereken sorumludur (Constitution of Libya, 1969: md. 18, 19, 20). Ancak bu Anayasa 3 Ağustos 2011 tarihinde kaldırılmıştır. 17 Şubat 2011 devrimiyle birlikte Kaddafi rejimi yıkılarak Anayasadaki izleri de silinmeye çalışılmıştır. Bunun üzerine 5 Mart 2011 tarihinde Ulusal Geçiş Konseyi (UGK) kurulmuştur. UGK'da Kaddafi'nin otoriter yönetim izlerini yok etmeyi ve sivil toplum alanının genişletileceği vaatleriyle yola çıkmıştır (Düzsöz, 2021: 308). Fakat Libya'da henüz bu öngörülerin gerçekleşmemiş olması ve siyasi partilerin sayısının yok denecek kadar az olması nedeniyle UGK'yı tek otorite olmaktan çıkartamayarak yapılan yeni Anayasanın meşruiyetini sorgulatmaktadır (Doğan ve Durgun, 2012: 84).

5. KENYA CUMHURİYETİ

Kenya Cumhuriyeti Afrika'nın Doğu bölgesinde yer almaktadır. Kenya'da diğer birçok Afrika ülkesinde olduğu gibi tarihsel süreç içerisinde bağımsızlık mücadelesi vermiştir. Bölgenin önemli bir ticaret çekim merkezi ve verimli topraklara sahip olmasından dolayı 1598'de Portekizliler, 1885'te Almanlar ve 1888'de İngilizler tarafından yönetilmiştir. 1920 senesinde resmen "Kraliyet Kolonisi" olan Kenya'da bu ülkeye göç eden beyaz Avrupalılar ile yerli siyahlar arasında ayrımcı muamelelerin yaşanmasına neden olmuştur. Yönetimde oldukça baskın konumda olan beyaz Avrupalılar yerli Kenya halkının ülkeden gitmeleri için yaşam alanlarını daraltmaya çalışırken, gitmek istemeyen yerli halk beyazlara ait topraklarda zor şartlar altında çalıştırılmıştır. Bunun yanı sıra beyazlara kıyasla Kenyalılardan daha fazla vergi alınmıştır (Glazier, 1966: 384). Beyaz Avrupalıların kontrolündeki yönetim aygıtı Afrika kökenli olanlara karşı ırkçı ve adaletsiz vergi toplama politikaları ile siyasi baskılardan dolayı koloni yönetimine karşı Afrikalı yerel topluluklardan ve Hintli gruplardan yönetime karşı siyasi ve ekonomik haklarına ulaşabilmek için isyan girişiminde bulunmuşlardır. Bu durum karşısında ülkede 1952-1960 senesine kadar olağanüstü hal ilan edilmiş ve isyan girişimi koloni yönetimi tarafından bastırılmıştır (Home, 2012: 176-177).

II. Dünya Savaşıyla birlikte Kenya siyaseti ve yönetimi açısından kritik bir eşik olmuştur. Çünkü bu dönemde ülkede muhalif grupların artmasıyla birlikte sivil toplum bilinci gelişerek sendikalar kurulmaya başlanmıştır. Hem ülkedeki olağanüstü halin kalkması hem de Jomo Kenyetta'nın ev hapsinin sona ermesiyle birlikte Kenyetta liderliğinde Kenya Afrika Ulusal Birliği Partisi (*Kenya African National Union Party*) kurulmuştur. Partinin siyasal hayata eklenmesi neticesinde Yasama Meclisine Kenyalılar da dahil olarak temsil edilme hakkına sahip olmuşlardır. Partinin Afrika halkının haklarını savunmak için yürütmüş olduğu kampanyalar oldukça etkili olmuş, hatta Kenyetta koalisyon hükümetinde Anayasa ve Ekonomi Bakanı olmuştur. 1963 senesinde Başbakan olan Kenyetta, Birleşik Krallığın ülkeyi terk etmesine ve nihayetinde Kenya'nın bağımsızlığını ilan etmesinde önyak olmuştur (Savage, 1970: 519-520).

Kenya 1960'da Britanya'dan bağımsızlığını aldıktan sonra yeni bir kamu yönetimi paradigması içerisine girmiştir. Bu yeni kamu yönetimi paradigmasıyla ulaşılmak istenen amaç kolonyal yönetimden, yerel bağımsız bir kamu yönetimine geçiş için reform çalışmalarının başlatılmaya çalışılması olmuştur. Örneğin, kolonyal yönetimin oluşturmuş olduğu devlet personel sisteminden sıyrılıp, yeni bir personel yönetim politikası geliştirmek için bürokraside "Kenyalılaştırma" stratejisi benimsenmiştir. Aynı zamanda, yeni bağımsız olan bu devlet, bürokratik örgütlenmesinin tüm ana hatlarında bağımsız yönetimi içeren, kamu düzenini sağlayan ve bunları yaparken de hukuka dayalı olarak faaliyet icra eden kamu yönetimi modelini öncelemeye çalışmıştır. Bu nedenle kamu yönetimine ve kamu hizmetlerinin geliştirilmesi amacıyla atılan adımlar Kenyalılar arasında ulusal birlikteliği sağlamak için "prestijli" girişimler olarak algılanmıştır (Ong'era ve Musili, 2019: 2). Bu bağlamda yaklaşıldığında Kenya'da güçlü bir kamu örgütlenmesinin oluşturulması yerel topluluklar açısından bağımsız Kenya imajının resmedilmesi noktasında önem arz etmektedir. Bu nedenle "açık bir toplum"

oluşturma içerisindeki Kenya’da, halkın yönetime katılımına önem verilmiştir. Kenya yerel yönetimlerinde halkın karar alma süreçlerine katılımını sağlamak için sivil toplumdan gelen baskılarla “Yerel Yönetimler Transfer Fonları Yasası” yürürlüğe koyularak Kenya halkının belediye yönetimlerine ulaşmaları kolaylaştırılmıştır (Mbithi vd., 2019: 56).

İngiltere’den bağımsızlığını kazanan Kenya üç farklı Anayasayı yürürlüğe koymuştur. İlki 1963 senesindeki Bağımsızlık Anayasası (*Independence Constitution*)’dır. Fakat bu Anayasa sadece bir yıl yürürlükte kaldıktan sonra 1964 Anayasası ilan edilmiştir. Yaklaşık 50 yıl yürürlükte kalan bu Anayasa da kaldırılarak halen yürürlükte olan 2010 Anayasası kabul edilmiştir (Gichuki, 2015: 130). Buna göre Kenya Anayasayla yürütülen Demokratik Cumhuriyettir. Çift başlı (Ulusal Meclis ve Senato) parlamentodan oluşmaktadır. Ülkedeki siyasal hayat, çok partili sisteme sahip olup Başkanlık sistemiyle yönetilmektedir. Devlet başkanı hem hükümetin hem de devletin başında yer almaktadır. Devlet Başkanı beş yılda bir seçilmekte olup bu makamda birden fazla görev yapabilmektedir. Yarı Başkanlık Sistemiyle yönetilen ülkede parlamento dağılımında temsili demokrasiye oldukça önem verilmiştir. Hem Ulusal Meclis’te hem de Senato’da kadın, genç, işçi ve engelli gibi farklı sosyal çevrelerden temsilciler için ayrılmış sandalyeler bulunmaktadır. Ayrıca siyasi çoğulculuğu sağlamak için siyasi partilerin kurulmasını ele alan kanunlardaki katı kurallar esnetilmeye çalışılmıştır (Gichuki, 2015: 135). Yani Kenya’daki kamu politikalarında yönetişime yönelik sivil yönetimi ve büyük ölçüde kamunun esenliğini sağlamak üzerine odaklanılmıştır.

6. CEZAYİR DEMOKRATİK HALK CUMHURİYETİ (CDHC)

Yüz ölçümü açısından Cezayir, Afrika kıtası üzerindeki en büyük ülkedir. 7. asrın ortalarından itibaren birçok ulus (Rüstemler Devleti, Fatımi Devleti, Murabıt Devleti, Hafsi Devleti, İspanyollar) Cezayir topraklarını yönetmiştir. 1534-1830 yılları arasında yaklaşık olarak 300 yıl boyunca Osmanlı İmparatorluğu’nun egemenliğinde idare edilmiştir. Bu dönemler arasında Cezayir, Trablusgarp ve Tunus’la birlikte farklı bir statü olan “Garp Ocakları” (*Cezayir-i Garp*) biçiminde yönetilmiştir. Bu özel statüdeki Cezayir dört farklı dönemde idare edilmiştir. Kronolojik olarak bu dönemler (Eravcı, 2017: 85-88): Beylerbeyi Devri (1518-1587); Paşalar Devri (1587-1659); Ağalar Devri (1659-1671) ve Dayılar Devri (1671-1830) tarihlerini kapsamaktadır.

Garp Ocaklarının en yetkili yöneticisi olan Beylerbeyi merkezi yönetim tarafından atanarak bölgenin sükûnetinden ve asayişinden doğrudan sorumlu olmuştur. Beylerbeyi döneminin kapanmasının ardından, Padişah’ın kendisini Afrika’da temsil etmek için üç seneliğine görevlendirdiği Paşalar Dönemi başlamıştır. Ancak paşalar bölgede otoriter yönetim kurup, halktan ağır vergiler toplayarak yarı bağımsız yönetim oluşturmuşlardır. Cezayir’de korsan isyanlarının baş göstermesi ve paşaların korsanlarla yapmış oldukları ticaretlerden borca sürüklenmesi dolayısıyla ülke Fransızlar tarafından 1830 senesinde kuşatılmıştır. Ağalar Dönemine geçilmesiyle, önceki dönemden farklı bir yönetim yaklaşımının uygulandığını söylemek zordur. Çünkü bu dönemde de, bölgedeki sorunlara ve gelişmelere kayıtsız kalınarak meydana gelen toplumsal kaos ve çatışmalara karşı müdahalede yetersiz kalınmıştır. Padişahlar ve Ağalar Dönemlerinde yönetim zafiyetleri ve bölgenin iyi idare edilememesi nedeniyle Avrupalı Devletler güçlenirken Osmanlı otoritesi zayıflamaya başlamıştır. Bu coğrafyada yönetimi yeniden tesis etmek isteyen merkezi idare Dayılar Devrine geçmiştir. Ancak atanan Dayılar da kendisinden önceki yönetim yaklaşımlarından farklı olmamıştır. Dayıların ağır vergiler toplaması halkı Yahudilerden yardım etmeye zorlayarak Garp Ocaklarının idari yapısında arzulan istikrar sağlanamamış ve 1847 senesi itibariyle Cezayir’in hâkimiyeti bütünüyle Fransa’ya geçmiştir (Hizmetli, 1994: 74-76).

II. Dünya Savaşı’nın ardından Fransız sömürge yönetiminin ülke ekonomisini yönetememesi üzerine iç ayaklanma çıkmıştır. Ülke bağımsızlığını kazanabilmesi amacıyla yaşanan iç çatışmaların ardından 1 Temmuz 1962 yılında bağımsızlığını ilan etmiştir. Bağımsızlık sonrası dönemde yeni seçim Kanunu

oluşturularak tek partili siyasal rejim yerini çok partili siyasete bırakmıştır. Sosyalizme dayalı ekonomiye son verilerek yeni bir siyasi örgütlenmeye geçilmiştir.

Bağımsızlığını kazanan ülkenin hem hukuk sistemindeki hem de kendisinden önceki kolonyal yönetimlerin politikalarındaki sorunları çözmek için her hangi bir politika enstrümanları olmadığından dolayı modern devlet oluşturma sürecinde sorunlar yaşamıştır. Zira aynı sorunlarla MENA (*Middle East and North Africa*) ülkeleri de kamu yönetimlerini dizayn ederken karşılaşmışlardır (OECD, 2010: 97). Cezayir yönetimi kamu yönetiminde aşağıda sıralanan politikaları yürürlüğe koyarak bu aksaklıkları belli ölçüde giderebilmek için stratejiler geliştirmiştir (Bouhouche, 2020: 118-119):

- Halktan daha az vergi toplayarak ve daha az kamu harcaması yaparak, daha nitelikli kamu hizmetlerinin sunumu için stratejiler geliştirmek,
- Cezayir halkının önemsemiş olduğu nitelikli kamu hizmetlerinin karşılanması için kamu-özel sektör arasındaki ortaklıkları güçlendirmek,
- Sömürge yönetimi döneminden kalmış idare yaklaşımları kaldırılarak Toplam Kalite Yönetimini devreye sokmak ve yerel halkın ihtiyaçlarını tam anlamıyla tespit edebilmek için Yerel Meclisler oluşturmaya çalışmak,
- Belediye organlarına yetkiler verip güçlendirerek mümkün olduğunca merkezi yönetime karşı bağımlılığını azaltmak ve bu sayede yerel yönetimlerdeki bürokratik süreçleri hızlandırmaya çalışmak,
- Yönetimde açıklığı ve hesap verebilirliği önceleyen yasal düzenlemeleri yürürlüğe koymak,
- Kamu yönetiminde reform uygulamaları için yetkili merci tayin edilerek (İçişleri Bakanı sorumludur) reformla ilgili gerekli kararları almak ve bu kararların uygulanması aşamasında mümkün olduğunca zaman tasarrufu elde etmektir. Sıralanan bu stratejilerle kamu politikalarında ulaşılmak istenen amaçların; ulusal kalkınmayı sağlayacak planlar üretmek, ülkenin kendi kaderini kendisi belirleyecek olan sürdürülebilir kamu eylemlerinde bulunmak ve önemli kamu hizmetlerinin vatandaşların istifadesine kolayca sunmak (Makhlouf ve Errami, 2017: 2-4) olduğu söylenebilir.

Cezayir’de yasama organı 1966 senesinden itibaren çift başlıdır. Yasama organı “Ulusal Halk Meclisi” ve “Millet Konseyi”nden oluşmaktadır. Yarı-Başkanlık Sistemi uygulanan ülkenin başında beş yılda bir seçilen Cumhurbaşkanı yer almaktadır. Yüksek Güvenlik Konseyi ve Bakanları Meclisi’nin de başı olan Cumhurbaşkanı aynı zamanda Başbakanı ve Bakanları da atama yetkisine sahiptir (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017: 21).

7. FAS KRALLIĞI

Fas (*El-Memleket’ül-Mağribiyye*) gerek doğal şartları gerekse iktisadi ve beşeri özellikleri nedeniyle birbirinden ayrı iki büyük bölge olan Kuzey’de Atlas ve Mağrip Bölgesi; Güney’de ise Batı Sahra alanlarından oluşmaktadır. Yer altı ve lojistik imkanlarının gelişmiş olması ülkeye birçok milletten insanların gelmesine neden olmuştur (T.D.V., 2022). Tarih öncesi Berberiler; Orta Çağ’da Emeviler; 1666-1912 yıllarını kapsayan Alevi Hanedanlığı Yönetimi ve 15. yüzyılda Portekizlilerin istilalarıyla başlayan sömürü stratejilerine Fransa’da eklenerek bölge koloncilik bakımından çekim merkezi haline gelmiştir. Berberi ve Fransız yönetimlerinin Fas idaresi üzerinde aldıkları kararlar ülkenin kamu yönetiminde istikrarsızlığa ve meşruiyet krizlerine yol açmıştır (Anderson, 1987: 5).

Fas’ta 1956 senesinde İspanya ve Fransa’dan bağımsızlığın alınmasının ardından ülkede monarşi ve bir grup milliyetçi kesim arasındaki çatışmalar yoğunlaşmıştır (Zemrani, 2014: 516). Çünkü monarkın yani kralın hem devlet başkanı hem de dini lider olmasının ülkedeki siyasal sistemin direncini kıracağı düşüncesi ve sosyal temsili tam olarak yansıtamayacağı algısı toplumsal bölünmelere yol açmıştır

(Marouan ve Oughlane, 2020: 92-93). Ancak halkın demokratik ve seküler bir yönetim sistemine geçmek için istekleri siyasal partilerin ve sivil toplum kuruluşlarının baskılarıyla belli ölçüde sonuç vermiştir. Bunun üzerine Kadın Hakları Komisyonu (*Committee for the Rights of Women*) kurulmuştur. Aile Hukuku'nda reformlara gidilerek "Eşitliğin İlkbaharı" (*Collectif du printemps de l'égalité*) adı altında sekülerizm temalı kolektif hareketlerin sergilenmesine izin verilmiştir (Bergh, 2009: 349).

Meşruti Monarşiye geçilmesini sağlayan, siyasal ve yönetsel alanlarda sivillerinde birer aktör olduğunu göstermeye yönelik girişilen çabalar ülkenin kanunlarına da yansımıştır. Örneğin 1958 tarihli "Kamu Özgürlükleri Üzerine Hazırlanan Kanun" bunlardan birisidir. Bununla birlikte "Derneklerin Kurulması Kanunu" yasal zemine oturtularak, gönüllü kuruluşlara sivil katılımın tanımı yapılmıştır. 1958 Anayasasında yer alan bu kanun daha sonra Kral Berber Dahil tarafından 1973 senesinde değiştirilerek derneklerin yapacakları faaliyetleri ve örgütlenme biçimlerini kurulmadan önce İçişleri Bakanlığına sunularak bu makamın onayının alınması şartı getirilmiştir. 2002'de yapılan yasal düzenlemelerle birlikte Kanun Hükmünde Kararnemelerle kamu düzenini bozma suçlarının yaptırımı bağlanması şartı kaldırılarak cezai işlemlerin uygulanmasında tek yetkili merciinin yargı organı olduğu belirtilmiştir (Layachi, 1998: 43-45). Bağımsızlık sonrası Fas'ta yaşanan bu gelişmeler kralın gücünü bir nebze olsa azaltmış ve sivil topluma ve siyasi partilere karşı monarşi yönetiminin baskın konumu yeniden gözdem geçirilmiştir (Joffe, 1988: 208).

Fas, meclisi çift başlı olan anayasal bir monarşidir. Ülkede Anayasa ve siyasi partiler olmasına karşılık yönetim ve siyaset alanında kral geniş tasarruf yetkisine sahiptir. İki kanatlı meclisin ilkini yasama gücünü kullanma yetkisine sahip Temsilciler Meclisi (*Majlis an-Nuwab/nuwab*) oluşturmakla birlikte üyeleri altı yıllığına seçilmektedir. Meclisin diğer kanadını ise üyelerinin çeşitli gruplardan ve derneklerden seçilen Danışmanlar Meclisi (*Majlis al-Mustasharin*) 'nden meydana gelmektedir. Üyelerinin 1/3'ü üç yılda bir yenilenmesi şartıyla dokuz yıllığına seçilmektedir (Muş, 2017: 164).

Fas yerel yönetimlerin tarihi 1960'lı yıllara dayanmaktadır. Aşırı merkezîyetçi yönetime karşı yerel topluluklar tarafından 1973'te çıkartılan ayaklanmalar sonucunda merkezi hükümet bir takım yetki ve sorumluluklarını yerele devretmiştir. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını genişletmeye yönelik 1986 ve 1992 tarihli Anayasa reformları yapılmışsa da yerel yönetimler özellikle hem mali yetkilerinin transferi hem de öz kaynaklarını kullanmaları konusunda büyük ölçüde merkeze bağımlı kalmaya devam etmiştir. Ancak 1997 senesi Fas yerel yönetimi açısından kritik bir eşik olmuştur. Bu tarihten itibaren belediye yönetiminde kimlerin yer alacağı halk tarafından seçimle belirlenmeye başlamıştır. Ayrıca 2002 senesinde çıkartılan Belediye Kanunuyla birlikte belediyeler, yerel siyasetin önemli aktörleri arasında yer alarak mali açıdan bağımlı oldukları merkezin vesayeti azaltılmaya çalışılmıştır (Muş, 2017: 164-165).

Fas, tümü doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak birden fazla hükümet düzeyine bölünmüştür. En üstte, her biri kral tarafından atanan, Vali tarafından yönetilen il ve kentsel vilayete bölünmüş 16 bölgeye ayrılmıştır. Bölgelerin altında, şefler tarafından yönetilen kırsal ilçeler (*qaḍawāt*) ve belediyeler bulunmaktadır. Hiyerarşik olarak ilçeleri ve belediyeleri sırasıyla kaidler (*caids*) tarafından yönetilen kırsal komünler ve paşaların yönettiği özerk kentsel merkezler yer almaktadır. Alt düzeydeki yöneticiler İçişleri Bakanlığı veya Valiler tarafından atanmaktadır. Fas'ın çok katmanlı olan bu yerel yönetim sisteminde halk tarafından seçilen organlar da yer almaktadır. Bu durum özellikle 1990'lı yılların sonlarında merkezi yönetimin, yerel yönetimlere hükümet politikalarına katkı sağlayabilmesi için desantralize edilmiştir (britannica.com., 2021). 2015 senesinde Yerel Yönetimleri Güçlendirme Kanununun çıkartılarak bu politika pekiştirilmeye çalışılmıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Tarihsel süreç içerisinde Afrika'da kamu yönetimi uzun mücadeleler sonucunda sömürge yönetimlerinden ulusal ve yerel yönetimlere geçmiştir. Bağımsızlığını kazanan Afrika ülkelerinde kamu yönetimlerinin nasıl ve ne şekilde örgütleneceğine ilişkin bakış açıları kolonyal yönetimlerin bitmesinin ardından farklı olmuştur. Afrika ülkeleri genel olarak bağımsızlıklarını kazanmadan bu coğrafyaya yerleşen Avrupalı sömürge yönetimlerinin hazırlamış oldukları yasal düzenlemelere ve kamu hizmetlerinin pay edilmesindeki eşitsiz uygulamaları kabullenmek zorunda kalmışlardır. Bağımsızlıklarının ilan edilmesinden sonra söz konusu ülkelerin kamu yönetimlerinde radikal değişimler ve dönüşümler yaşanmıştır.

Bu değişim ve dönüşümlerin en önemlileri arasında siyasi partilerin sayısının artırılarak çok partili siyasal yaşam alanının oluşturulması, herkes tarafından kabul gören liberal bir Anayasanın yapılması, kamusal mecranın genişletilmesi, sivil toplumun ön plana çıkartılması ve ulusal farklılıkların yönetilmesi için stratejilerin açık şekilde tartışılmaya başlanmasıdır. Fakat bu yeni girişimler ülkede yaşamaya devam eden ekonomik krizler ve artan sosyo-ekonomik eşitsizler nedeniyle sekteye uğramıştır (Olukoshi, 2004: 35). Aynı şekilde Afrika ülkelerinin çoğunda yaşanan beyin göçleri, bürokrasilerinin siyasallaşması ve yöneticilerin demokratik olmayan eğilimleri etkisiz ve verimsiz kamu yönetimlerini doğurmuştur (Maphunye, 2009: 45). Özellikle yerel yönetimlere bazı özerkliklerin tanınması, liberal ilkelerin benimsenmeye başlanması, demokratik devlet yönetimi anlayışının kavranması ve sivil toplumun da siyasal yaşamın önemli birer aktörü olduğu gerçeğinin fark edilmesi, kamu yönetimi reformları ve buna göre kamu politikalarının üretilmesi Afrika ülkelerinin kamu yönetimlerinde göze çarpan en belirgin gelişmeler arasında yer almaktadır.

Yerel halkın haklarının ön planda tutulduğu, her toplumun yasal düzenlemelerini kendi coğrafyasına özgü bir şekilde oluşturulduğu, yerel yönetim birimlerinin oluşturulduğu ve yönetime katılmayı kolaylaştıracak kurumlar inşa edilmeye çalışılmıştır. Ancak ulusal menfaatin tesis edilmesi için güçlü bir kamu yönetiminin kurulması için yoğun mücadeleler verilmişse de birçok Afrika ülkesinin kamu yönetimlerinde halen üstesinden gelemedikleri sorunlar yer almaktadır. Bunlar arasında zengin ulusların Afrika ülkelerine devam eden politik müdahaleleri, etkin ve verimli kamu stratejileri oluşturacak kurumların ve bunları icra edecek insan kaynağının yetersizliği ile süregelmekte olan iç çalkantılar gösterilebilir.

Seçilmiş olan Afrika ülkelerinin kamu yönetimlerine ilişkin yapılmaya çalışılan analizler sonucunda bazı çıkarımlarda bulunabilmek mümkündür. İlk olarak kolonyal yönetimlerden bağımsızlığını alan Afrika ülkelerinin kendilerinden önceki toplulukların formel ve informal yönetim yaklaşımlarını kaldırarak kendi coğrafyalarına özgü bir kamu yönetimi sistemi oluşturmaya çalışmışlardır. Her ülke yasama, yürütme ve yargı organlarını bu bağlamda yapılandırmayı hedeflemiştir. Bu uygulamaların birçoğu, başlangıçta, oldukça merkezileşmiş bir formda gerçekleşmiştir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki yoğun vesayeti nedeniyle sivil toplum alanı kısıtlı kalmıştır. Bu merkezizetçi yapının benimsenmesinin altında bağımsızlık öncesi sömürge yönetimlerinin de otoriter sistemle devleti yönettiklerinden kaynaklandığı düşüncesi yatmaktadır (Igbokwe-Ibeto, 2019: 4). Küreselleşme süreci hız kesmeden devam etmektedir. Afrika ülkelerinin hem bu hareketliliğinin farkında olarak bürokrasilerindeki eylem ve faaliyetleri icra etmeleri hem de kendi toplumsal dinamiklerine ve ihtiyaçlarına uygun kamu hizmeti sunma tekniklerinin geliştirilmeye çalışmaları, gelecekte Afrika ülkelerinin kamu yönetimlerinin gelişmiş ve gelişmekte olan diğer ülkelerle rekabet edebileceği görüşü öne sürülebilir.

KAYNAKÇA

- Adebayo, Augustus (2011), *Principles and Practice of Public Administration in Nigeria*, Ibadan, Spectrum Books Limited.
- Afrika Ülke Raporları (2017). *Mısır'ın Ekonomik ve Siyasal Yapısı*. https://afesam.erciyes.edu.tr/Dosyalar/Afrika_Ulke_Raporlari_Misir.pdf (26.01.2022).
- Ajolor, O.V., Igbokwe-Ibeto, C.J., ve Afegbua, S. (2012), "Formal Bureaucracy and Development in Africa: The Nigerian Instance", *Global Journal of Applied, Management and Social Sciences*, Cilt: 1, Sayı: 3, ss. 103-117.
- Akresh, Richard, Bhalotra, Sonia, Leone, Marinella ve Osili, Una (2011), *War and Stature: Growing Up During the Nigerian Civil War*, No: 6194, U. K., IZA Discussion Paper.
- Anderson, Lisa (1987), "The State in the Middle East and North Africa", *Comparative Politics*, Cilt: 20, Sayı: 1, ss. 1-18.
- Awotokun, Kunle (2020), "The Nigeria's Presidentialism and the Burden of Profligacy in an Inchoate Constitutional Democracy", *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Cilt: 11, Sayı: 5, ss. 40-45.
- Aydın-Düzgıt, Senem (2015), "Post-Yapısalcı Yaklaşımlar ve Uluslararası İlişkilerin Temel Kavramları", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt: 12, Sayı: 46, ss. 153-168.
- Baradei, Laila El (2021), "Public Administration in Egypt After the Arab Spring", *Public Administration in Conflict Affected Countries*, (Ed. P. S. Reddy), ss. 61-76, AG, Switzerland.
- Bergh, I. Sylvia (2009), "Constraints to Strengthening Public Sector Accountability Through Civil Society: The Case of Morocco", *International Journal of Public Policy*, Cilt: 4, Sayı: 3, ss. 344-365.
- Beyer, C. William (1959), "The Civil Service of the Ancient World", *Public Administration Review*. Cilt: 19, Sayı: 4, ss. 243-249.
- Bouhouche, Ammar (2020), "Public Administration in Africa: The Case of Algeria", *Algerian Scientific Journal Platform*, Cilt: 1, Sayı: 2, ss. 115-120.
- Cameron, R. (2008). *Public Administration in South Africa: The State of the Academic Field*. *Administratio Publica*, 43-68.
- Caner, Cantürk ve Şengül, Betül (2018), "Devrimler, Kaos ve İstikrar Arayışları İçinde Libya: Tarihsel ve Yapısal Bir Analiz", *Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 6, ss. 45-70.
- Cohen, M. John (1993), "Importance of Public Service Reform: The Case of Kenya", *The Journal of Modern African Studies*, ss. 449-476.
- Constitution of Libya (1969). <https://www.servat.unibe.ch/icl/ly00000.html> (27.01.2022).
- Çalkıvık, Aslı (2022), Postyapısalcılık. *Çağdaş Siyaset Teorisi*, (Derleyen. Muhammed A. Ağcan), ss. 133-162, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Doğan, Gürkan ve Durgun, Bülent (2012), "Arap Baharı ve Libya: Tarihsel Süreç ve Demokratikleşme Kavramı Çerçevesinde Bir Değerlendirme", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 15, ss. 61-90.

- Düzsöz, Elifnur (2021), “Kaos İçerisinde Düzen Arayışı: Kaddafi Dönemi ve Sonrası Libya”, *Barış Araştırmaları ve Çatışma Çözümleri Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, ss. 295-330.
- Eravcı, H. Mustafa (2017), “Mühimme Defterlerine Göre Osmanlı Cezayir-i Garp”, *Akademik Bakış*, Cilt: 10, Sayı: 20, ss. 83-94.
- Farmer, David John (2005), *To Kill the King: Post-traditional Governance and Bureaucracy*, Armonk, NY, M.E. Sharpe.
- Gichuki, Naomi (2015), “Kenya’s Constitutional Journey: Taking Stock of Achievements and Challenges”, *Law in Africa*, Cilt: 18, ss. 130-138.
- Güçtürk, Yavuz (2016), *Devrimden Darbeye Mısır’da İnsan Hakları*, İstanbul, SETA.
- Glazier, E. Raymond (1966), “The Myth of Mau-Mau: Nationalism in Kenya”, *The Journal of Modern African Studies*, Cilt: 4, Sayı: 3, ss. 384-387.
- Hanekom, Eduhahn Luke (2019), *Freedom of Assembly and Democracy in South Africa*, South Africa, Stellenbosch University Press.
- Hizmetli, Sabri (1994), “Türklerin Yönetimi Döneminde Cezayir’in İdaresi ve Kurumları”, *Türk Tarih Kurumu*, Cilt: 58, Sayı: 221, ss. 71-118.
- Home, Robert (2012), “Colonial Township Laws and Urban Governance in Kenya”, *Journal of African Law*, Cilt: 56, Sayı: 2, ss. 175-193.
- Hornung, Erik (2017), *Mısır Tarihi*, (Çev. Z. Aksu Yılmaz), İstanbul, Kabalcı Yayınevi.
- Hyden, Goran (2020), “African Public Administration”, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1429> (31.01.2022).
- İkiz, Ahmet Salih (2019), “Green Book and Islamic Socialism”, *Eurasian Journal of Social Sciences*, Cilt: 7, Sayı: 3, ss. 23-29.
- Igbokwe-Ibeto, J. Chinyeake (2019), “African Bureaucracy and Public Administration: Analysing the Normative Impediments and Prospects”, *Africa’s Public Service Delivery and Performance Review*, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 1-11.
- İsmail, A. İbrahim (2017), “Public Administration in Nigeria: The Quest for Efficiency and Productivity in the Civil Service”, *National Conference on Local Government and Sustainable Development in Nigeria*. University Zaria, Nigeria, 1-26.
- Joffe, George (1988), “Morocco: Monarchy, Legitimacy and Succession”, *Third World Quarterly*, Cilt: 10, Sayı: 1, ss. 201-228.
- Layachi, Azzedine (1998), *State, Society & Democracy in Morocco: The Limits of Associative Life*, Washington, DC, Center for Contemporary Arab Studies.
- Makhlouf, Farid ve Errami, Youssef (2017), Public Policy in Algeria. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, (Ed. A. Farazmand), U.S.A., Springer Publishing.
- Maphunye, J. Kealeboga (2009), *Public Administration for a Democratic Developmental State in Africa: Prospects and Possibilities*, Johannesburg, Centre for Policy Studies.
- Marouan, Blaiha ve Oughlane, El- Houcine (2020), “The Moroccan Monarchy and the Construction of Social Representations”, *Contemporary Arab Affairs*, Cilt: 13, Sayı: 3, ss. 79-97.

- Mbithi, Antony, Ndambuki, Damiana ve Juma, Fredrick Owino (2019), “Determinants of Public Participation in Kenya County Governments”, *Journal of Asian and African Studies*, Cilt: 54, Sayı: 1, ss. 52-69.
- Mneinah, Al (2013), A Reading into Law for Local Administration System. *Administrative Organization in Libya*, (Ed. K. Mohamed ve A. Bahroun), Benghazi, Centre for Political, Economic and Social Research.
- Muş, Ali Osman (2017), *İnsan Bilimci Cliffort Geertz'in (1926-2006) Fas ve Endonezya Düşünceleri Üzerine Yorumlar*, Samsun, Muş Publications.
- Nicholas, Henry (2010), *Public Administration and Public Affairs*, Upper Saddle Rivers, 13th Edition, Prentice Hall.
- OECD (2020), *Progress in Public Management in the Middle East and North Africa*, OECD Studies.
- Okoli, E. F. (2003), *Foundations of Government and Politics*, Onitsha, Africana First Publishers.
- Olaopa, Tunji (2012), *Public Administration and Civil Service Reforms in Nigeria*, Ibadan, Bookcraft Publishers.
- Olowu, Dele (1985), “Public Administration in Nigeria: A Developmental Approach”, *The Journal of Modern African Studies*, Cilt: 23, Sayı: 1, ss. 174-176.
- Olukoshi, Adebayo (2004), *Changing Patterns of Politics in Africa*, Dakar, Council for the Development of Economic and Social Research in Africa.
- Ong'era, Alfred ve Musili, Beverly (2019), *Public Sector Reforms in Kenya: Challenges and Opportunities*, Kenya, Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis.
- Roberts, Margaret (1994), “The Ending of Apartheid: Shifting Inequalities in South Africa”, *Geography*. Cilt: 79, Sayı: 1, ss. 53-64.
- Robbins, Stephen ve Timothy, Judge (2011), *Organisational Behaviour*, 4th Edition, Upper Sadle River, Prentice Press.
- Savage, C. Donald (1970), “Kenyatta and the Development of African Nationalism in Kenya”, *International Journal*, Cilt: 25, Sayı: 3, ss. 518-537.
- Sawani, M. Youssef (2017), “Public Administration in Libya: Continuity and Change”, *International Journal of Public Administration*, Cilt: 41, Sayı: 10, ss. 807-819.
- Tandoğan, Muhammed (2016), *Nijerya ve Nijer'in Devlet Sistemlerinin Otoriterleşmesinde Askerî Darbelerin Etkisi*, İstanbul, AFAM.
- TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı (2017), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, Ankara, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- T.D.V. (Türkiye Diyanet Vakfı) (2022), “Fas”, <https://islamansiklopedisi.org.tr/fas> (29.01.2022).
- Turinay, Faruk (2015), ““Tek Başlı Parlamentarizm” Kavramının Doğuşu: Güney Afrika'nın Hükümet Sistemi”, *TBB Dergisi*, Cilt: 119, ss. 63-86.
- Zemrani, Aziza (2014), “Teaching Public Administration: The Case of Morocco”, *Journal of Public Affairs Education*, Cilt: 20, Sayı: 4, ss. 515-528.

İnternet Kaynakları

<https://www.mfa.gov.tr/nijerya-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 25.01.2022).

<http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm> (Erişim Tarihi: 25.01.2022).

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=54917e9c4> (Erişim Tarihi: 26.01.2022).

<https://www.gov.za/about-government/government-system/public-administration#:~:text=It%20plays%20a%20major%20policy,to%20the%20needs%20of%20citizens.> (Erişim Tarihi: 26.01.2022).

<https://www.britannica.com/place/Al-Hoceima> (Erişim Tarihi: 29.01.2022).



2018-2021 Arası Yerleşikler Gözüyle Erzincan Kızılay ve Hocabey Mahallelerinde Kentsel Dönüşüm Süreci
Urban Renewal Process of Erzincan Kızılay and Hocabey Neighborhoods in the Eyes of Residents Between 2018-2021

Strategic Public Management Journal
Volume 8, Issue 15, pp. 45-56
December 2022
DOI: 10.25069/spmj.898428
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 17.03.2022
Accepted: 04.06.2022
© The Author(s) 2022
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Mustafa Şeref AKIN¹⁴

Öz

Bu makale Erzincan'da Kızılay ve Hocabey Mahallesi kentsel dönüşüm projesi sürecinde yerleşiklerin beklentilerini ve kaygılarını ortaya koymaktadır. Etnografî yöntemlerle 2018-2019 ve 2020-2021 dönemlerini kapsayacak şekilde iki ayrı mülakat gerçekleştirilmiştir. Alışık hayattan ayrılmanın verdiği zorluklar ve belediyenin kısıtlamalara karşı oluşturduğu çözümler tespit edilmiştir. İlk mülakat serisinde mahalledekilerin yaşamış oldukları en belirgin iki duygu; daha iyi yaşama doğru ümit ve evsiz kalma veya evin değerini alamama kaygısıdır. İkinci dönemde belediyenin atmış olduğu doğru adımlar, şeffaf şekilde bütün hane halklarıyla tek tek ilgilenmeleri bu belirsizlikleri azaltmış ve genelde tarafların memnuniyetiyle sonuçlanmıştır. Süreçte en büyük zorluk aynı parselden birden çok hak sahibinin olmasıdır. Her parsel için bir daire verilmiş ve pay sahiplerine kendi aralarında anlaşması istenmiştir. Anlaşamama durumlarında herkesin pay miktarına göre nakit ödeme yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kentsel dönüşüm, belirsizlik, kaygı, şeffaflık

Abstract

This article reveals the expectations and concerns of residents Kızılay and Hocabey neighborhoods in Erzincan before and during the urban transformation project. Two separate interviews were conducted with the ethnographic method, covering the 2018-2019 and 2020-2021 periods. The difficulties of leaving the habitual life and the municipality's solutions against the restrictions have been identified. In the first interview series, the two most prominent feelings experienced by the neighborhood residents are the hope for a better life and anxiety about being homeless or not getting the house's value. In the second period, the correct steps taken by the municipality and the transparent care of all households one by one have overcome these uncertainties and generally resulted in the satisfaction of the parties. The biggest challenge in the process is to have more than one owner from the same parcel. One flat was given to each parcel, and the shareholders were asked to agree with each other. In cases of non-agreement, cash payment was made according to the amount of everyone's share.

Key Words: Urban renewal, uncertainty, anxiety, transparency.

¹⁴ Prof. Dr., Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, mustafa.akin@erzincan.edu.tr , ORCID: 0000-0002-1850-9118

GİRİŞ

Kentsel dönüşüm üzerine yazılan eserler kavramları ve gerçekleşen örnek projeleri tanıtmaktadır. Bu makalede kentsel dönüşümü en derinden maruz kalan ve evlerinden geçici veya kalıcı olarak ayrılanlara odaklanılmıştır. Fiziksel yapıların yıkım öncesi, onların yaşadıkları beklentiler ve kaygılar etnografik mülakat tekniğiyle incelenmiştir. Ayrıca bu çalışmada sürecin başından sonuna kadar geçen 4 yıl boyunca aralıklarla iki kez mülakat yapılmıştır. Birinci mülakat serisi belediye başkanıyla paylaşılmıştır. İkinci mülakat serisinde belediyenin mevcut kısıtlar içinde izlediği stratejinin yerleşikler üzerindeki etkisi takip edilmiştir. Çözüm, yıkım ve inşaat süreçlerine mahallelerin tepkisi gözlenmiştir. Oldukça başarılı geçen bu süreçte kamu yönetiminin alması gereken anahtar çıkarımlar belirlenmiştir.

Araştırması yapılan Erzincan merkezde Kızılay ve Hocabey mahallelerinin 10 Kasım 2019 kentsel dönüşümü kararı 1775 sayılı Cumhurbaşkanlığı acele kamulaştırma kararnamesiyle çıkmıştır (Resmi Gazete, 2019). Toplamda 693 parsel bulunmaktadır. 3 Nisan 2020 tarihinde ilk yıkım gerçekleşmiştir. İlk etapta 370 daire 48 iş yerine kapsayan 42.000 metrekarelik bir projedir. Tamamı 2023'de bitirilmek üzere 988 konuttan oluşacaktır.

Yerleşiklere kentsel dönüşümün çıkış sebepleri sorulduğunda iki ayrı görüş ortaya çıkmaktadır. **Birinci görüş eski ve yıkık evlerin yenilenmesidir:** *Erzincan içinde eski ve yıkık yapıların şehrin görüntüsünü kötü gösterdiği için diye düşünüyorum (X16). Şehir geliştikçe eski yapılar şehri gölgelemeye başladı bundan dolayı bu proje yapılma kararı alınmıştır diye düşünüyorum (X20).* **Güvenlik vurgulanmaktadır:** *İnsanların güvenliği için yapılmıştır (x29).* **Kötü görüntü ortadan kalkmaktadır:** *Şehir içindeki kötü görüntüsünden dolayı bu karar verildi (x22). Eski bir mahalleydi insanların güvenliği ve görüntü kirliliğini önlemek için bu karar alındı (x23).* **Güzelleştirme amacına vurgu yapılmaktadır:** *Eski yerleri güzelleştirmek için yapıldı (X26). Şehri güzelleştirmek için bu karar alındı (x24). Yıkık dökük harabelerde yaşayan insanları bu durumdan kurtarmak ve şehre güzel bir hava katmak amacıyla alınan bir karardı (x30).*

İkinci görüş siyasi sebeplerdir: *Ülke genelinde yapılıyor bu projeler genelde seçim kampanyası olarak kullanılıyor (X17).* **İnşaat ekonomisi ile siyaset arasında ilişki kurulmaktadır:** *Siyasi olduğu düşünüyorum Türkiye'de siyaset inşaat sektöründe dönüyor zaten (x19). Bu tarz projeler depreme dayanıklı evler ve şehirleri güzelleştirmek amacıyla yapılır, bir nevi siyasi rant (X28).* **Belediye başkanın siyasi propaganda döneminde vaatlerinden biri olduğu belirtilmektedir:** *Belediye başkanımızın seçim kampanyasında da vardı zaten bu proje verilen sözün gerçekleştirilmesi tabii ki hoş bir davranış. X16*

Sn. Belediye başkanıyla yapılan mülakatta bunun siyasi ayağını olduğunu ifade etse de asıl hedefin şehrin iyileşmesi olduğunu vurgulamaktadır: *Seçim vaadimizdi. Üzerimize düşen sözümüzü tutmaktı ek olarak ise şehre canlılık katmak ve en önemlisi halkımız güvenliğini sağlamaktır (Belediye Başkanı - BB).* Diğer görüşlere ek olarak belediye başkanı canlılığa vurgu yapmaktadır. Ekonomik olarak şehir hareket getirmek istediği anlaşılmaktadır.

1. KENTSEL DÖNÜŞÜM

Kentsel dönüşüm kavramı bir kentin yıkık alanlarının ekonomik ve fiziksel olarak geliştirilmesi için politikalarıdır. Yerleşiklerin sosyal hayatlarını ve mekanların çevresel koşulları da dikkate alınmaktadır (Thomas, 2003).

Kentsel dönüşüm sağlanırken iki alan önceliklidir. Geçmişte önemli roller oynamış kentsel alanların günümüz şartlarına tekrar adapte olmasının sağlanmasıdır. Örneğin eski finans merkezinin turizm sahası ilan edilmesidir. İkincisi de göç ile beraber gelen gecekondu mahallerinin ıslah edilmesidir (Nalkaya, 2006). Ancak ekonomik ve fiziksel olarak halen kötü durumda olmasa da toplumun yeni ihtiyaçlarına göre iyileştirilmesi gereken mekanları da eklemek gerekir (Bayraktar, 2006). Öte yandan kentsel dönüşümde önceliğin yoksul kesimlerin yaşadığı ve sağlıksız yaşam alanları olduğu vurgulanmaktadır (Kurtuluş, 2006).

Yapıların içindeki ikametgâh edenlerle beraberle planlanması gereken süreçtir. Mekânın kendi özelliklerinden doğan sebeplerden dolayı farklı aktörlerde dahil olmaları gerekebilir. Örneğin tarihi dokusu veya orman içinde olan mekanlarda koruma kurulları veya bakanlıklar sürece iştirak etmekteledir (Turok, 2005).

Kentsel dönüşümün bir rant aracı olduğu konusu üzerinde durulmuştur (Kurtuluş, 2006). Kapitalist sistemin karları arttırmak için geliştirdiği iddia edilmiştir.

Kentsel dönüşüm içinde birçok farklı modeller mevcuttur. “Kentsel yenileme” sağlıksız binaların yıkılıp yeniden yapılmasıdır (Tekeli, 2011). Daha dar kapsamlı olursa “kentsel yeniden geliştirme” denmektedir (Keleş, 2012). Fazla yapılaşma yapılmadan düzenlenmesi ise “temizlemedir” (Özden, 2008). Fiziksel olarak az dokunulan ama işlevsel olarak değiştirme yeniden canlandırma (Keleş, 2012). Yıkımın tam tersi mevcut binaları tarihsel, kültürel sebeplerle muhafaza etme gayretleri kentsel korumadır (Polat ve Dostoğlu, 2007).

Kızılay ve Hocabey mahalleri ise kentsel yenilemedir. Şehir göç alarak bu mahalleler oluşmuştur. Erzincan’da sanayi olamadığı için göçün motoru büyük bir ekonomik hareketin sonucundan oluşmamıştır. Yine hareketli bir şehir olmadığı için kapitalist manada bir rant oluşmamıştır. Şehir sakinlerinin belirttiği üzere çirkin binaların temizlenip güzel yapılaşmanın önünün açılması için kamulaştırma yapılmıştır. Ancak projenin büyüklüğü (988 konut) göz önüne alınacak olursa, Erzincan gibi küçük ekonomi ölçekli şehirler için önemli yer tutmaktadır.

2. METOT

2.1.Araştırma Grubu

Araştırmanın evreni kentsel dönüşümde etkilenen ve mahallede yaşayan yerleşiklerle yapılmıştır. İki grup halinde kentsel dönüşüm öncesi olan 2018-2019 ile kentsel dönüşüm dönemi kapsayacak şekilde 2020-2021’de yapılmıştır.

Örnekleme; Kızılay ve Hocabey mahallelerinde oturanlar arasında 25-55 yaş arası 30 erkekle yapılmıştır. Ata erkil erkek aile yapısından dolayı kararı vericiler ve belediyeye muhatap olanlar erkeklerdir. Ayrıca sn. belediye başkanıyla da süreçle ilgili mülakat gerçekleştirilmiştir. Makalede belirlenen bulguların doğruluğunun teyit ve ek bilgiler için bir belediye meclis (BM) üyesiyle de görüşülmüştür.

2.2.Veriler Toplama Araçları

Araştırma yöntemi etnografik yöntemdir (Nielsen, 2000). Yerlerinden olma riski taşıyan insanların yaşadıkları derin endişeleri ve beklentileri anlayabilmek için niteliksel yöntem olan etnografik derinlemesine yarı yapılandırılmış mülakat yapıldı.

Etnografik mülakat, genelden özele doğru yapılmaktadır (Elliot ve Elliot, 2003). Öncelikle kullanıcının çevresini ve yaşam perspektifini anlaşılmaktadır. Spesifik hikayeler aranmaktadır (Liedtka ve Ogilvie, 2011; Akın, 2020). Takip soruları daha derine inmektedir. Yüzeysel bilgiler güvenli olmamaktadır. Daha derine indikçe, kullanıcının mantığını, tepkilerini, yol gösterici ilkelerini ve motivasyonlarını anlamaktadır. Bunlar güvenli ve açık cevaplardır (Merriam ve Tisdell, 2015; Luma Institute, 2012). Görüşme sırasında kullanıcıya hiçbir çözüm sunulmamaktadır. Yalnızca sorunu ortaya çıkarmak amaçlanır (Young, 2015). Kullanıcılar ilgili bir dinleyici bulduklarında açılırlar. Uzun cevaplar içeren soruların yanına takip soruları sorulur (Coulter vd., 2001).

2018-2021 arasındaki süreçte halkın beklentileri ve belediyenin siyaseti takip edilmiştir. İlk mülakat analizleri rapor halinde belediye başkanıyla paylaşılmıştır. Ancak makaleye dönüştürülüp yayınlanmamıştır. Kentsel dönüşüm sürecinin olgunlaşması beklenmiştir. İkinci mülakat serisinde belediyenin sıkıntılı konuları nasıl aştığı mahalleli gözünden irdelenmiştir. Uzun soluklu süreci takip eden çalışmalar kentsel dönüşüm sürecini daha iyi anlaşılmasına ve çekilen zorluklar ve aşılma çözümleri kavranmasına yardımcı olmaktadır.

Mülakatları yazarın gözetiminde Tablo 1'deki sorular çerçevesinde kalkınma ekonomi öğrencileri tarafından derslerde pratik eğitimleri verildikten sonra yapılmışlardır. Etnografik mülakat gereği, mülakatta soruların ucu açıktır. Kısa cevaplı sorular yerine sürecin (olanın) anlatılması istenir. Yaşanan duyguları üzerine durulur (Akın, 2020).

Tablo 1. Kentsel Dönüşüm Mülakat Protokolü

Protokol başlangıcı	Merhaba, adım . Erzincan'daki Kızılay ve Hocabey Mahallerindeki kentsel dönüşümü anlamak için buradayım. Bu mülakat tamamen sizin açınızdan isteğe bağlıdır - eğer herhangi bir nedenden dolayı durmak istiyorsanız, lütfen bana bildirin. Bu noktada görüşmeyi sona erdirebiliriz, Bana o ana kadar söylediğin her şeyi de söyleyebilirim. Rızanız var mı? Tamam o zaman, devam edelim.
En temel sorun	Erzincan'daki kentsel dönüşüm nasıl gerçekleştirildi?
Isınma turu	Araştırma sorusundan önce kısa sohbetlerle mülakata başlanmaktadır.
[Mülakat başladıktan sonra...]	Ses kaydı yapmamın sakıncası var mı? Bu sadece hiçbir şeyi kaçırmamak için - araştırma ekibinden başka hiç kimse kayıtlara erişemez. Teşekkürler.
Kentsel dönüşüm	Kızılay ve Hocabey Mahallerindeki mevcuttaki yıkılan ve yerine yapılan kentsel dönüşüm nasıl gerçekleşti?

Kendi deneyiminiz	Sizin durumunuz ne oldu? Evinizin yıkılma ve sonrasında gerçekleşenleri anlatır mısınız? Nerede kaldınız? Şu anki durumunuz nedir?
Karşılaştığınız sorun	Kentsel dönüşüm döneminde karşılaştığınız sorunlar ne oldu? Belediyenin yaklaşımı nasıl oldu? Siz nasıl çözdünüz?
Memnuniyet	Kentsel dönüşümde sizin memnun olduğunuz nelerdir? Neden? Anlatır mısınız?
Memnuniyetsizlik	Kentsel dönüşümde sizin memnun olmadıklarınız nelerdir? Neden? Anlatır mısınız?
Sormam gereken – eğer bir soru söylerse, soru sorulacak-	Sormam gereken ama sormadığım bir soru oldu mu?

2.3. Veri Analiz Yöntemleri

Katılımcılardan elde edilen veriler gruplanmıştır. Örgü oluşturulmuştur. Bu amaçla katılımcıdan yüzlerce iç görüşler elde edildi. 13 ana başlık altında toplanmıştır. İtalik olarak yazılanlar mahallede oturanların yorumlarıdır.

3. BULGULAR

Kentsel dönüşümde öncesi, süreç ve netice olarak üç etapta incelenebilir. Öncesinde özellikle belirsizliğin hâkim olduğu, her kafadan bir sesin çıktığı aşamadır. Süreçte belediyenin ikametgâh edenlerle görüşüp tedirginlikleri yatıştırmasıdır. Neticede ikametgâh edenler memnun kalacakları yeni evlerinin inşasına veya nakit paraya kavuşmuşlardır.

3.1. Kentsel Dönüşüm Öncesi: 2018-2019

İlk mülakat serisinde 1775 sayılı karar çıkma aşamasında yapılmıştır. Henüz belediye yerleşiklerle görüşmemiş. Hatta belediye hangi stratejiyi takip edeceğini de belirlememiştir. Mülakatlarda cevaplar ağırlıklı olarak belirsizlik tonundadır.

3.1.1. Kentsel Dönüşüm Algısı

Kentsel dönüşüm algısı evlerin yıkılıp yeniden yapılması olarak anlaşılmaktadır: *Eski binaları yıkıp yerine yenisini yapıyorlar (x1). Toplulaştırma yapıp binaları toplu konut yapacaklar (x2). Eski evleri satın alıp kat veriyorlar (x3). Valla yeğenim harabe evlerimizin yerine güzel evler yapacaklar (x6). Usulüne değinilmiştir: Kat karşılığı daire yapıyorlar. Kamulaştırma ile evlerimizi satın alacaklar (x5).*

3.1.2. Belirsizlik

Kentsel dönüşüm öncesi en önemli sorun mahallelinin kentsel dönüşümü duymuş ama bilgilendirilmemiş olmalarıdır. Bu aşamada kulaktan dolma duyularla ve ne yapılacağı konusunda belirsizlik vardır: *Duyduk, bizimle irtibata kim geçecek onu bilmiyoruz (X1). Sadece söylüyorlar, ortada bir şey yok (x2). Belediye evleri satın alacak diyorlar ama nasıl bilmiyoruz (x7).*

Tapuda çıkacak sıkıntılar mevcuttur: *Duyduk ama bizim tapuda 10 tane varis var, hangi birinden tapuya izin çıkar belli değil (x8). Söylentiler dolaşmaktadır: TOKİ yapılacakmış, sadece onu duyduk (x5). Müteahhitler satın alacaklarmış ama kaçta alacaklar nasıl olacak belli değil (x9).*

3.1.3. Beklentiler

Beklentileri üçe ayırmak mümkündür: Ekonomik, kültürel ve daha iyi bir yaşam. Bu beklentilerin temelinde **mağduriyet kaygısı** mevcuttur.

Ekonomik olarak mağdur olmamayı istemektedirler: Mahalleliler en azından şimdikinden daha kötü bir ekonomik duruma düşmeyecekleri bir çözüm talep etmekte: *Bundan başka evimiz yok kat karşılığı vereceğiz yoksa yok (x11). Kendi dünyalarında pazarlık yapmaktadırlar: Bizim beklentimiz en azından oturacak bir daire almak (x10). Bizim arsamız büyük, buraya müteahhit girse en az iki daire isteriz (x13). Bize burada daire vereceklerse o zaman kabul ederiz, ancak ev yapılına kadar dışarda kalacak halimiz yok, bize yer vermeleri lazım (x3). Bazıları müteahhitlerle konuşmaya başlamışlardır: Müteahhitlerin önerdiği teklifler ben dahil herkesi olumlu düşündürdü (x7). Fiyat belirlemişlerdir: Burası şehrin göbeği 400 bin lira versinler anca çıkarız (x14).*

Oturanlar mahallesindeki alışkanlıklarını kaybetmekten dolayı kaygı içerisinde olup çıkmak konusunda kararsızlardır. **Mahalle kültürü ve manevi değer kaybolacak endişesi yaşamaktadırlar:** *Yıllardır gece kondu da oturmuş yaşını başını almış insanlar mahalle kavramının biteceğinden endişe ediyorlar (x11). Evimin yıkılmasını istemiyorum. Çünkü babamdan yadigâr. Benim için manevi bir değer var. O evde büyüdüm, çocukluğum, gençliğim o evde geçti (x11).*

Gecekondu düzeninden çıkıp daha kaliteli bir ev sahibi olacaklarını düşünmekte. **Daha kaliteli bir yaşama geçiş olacağını ummaktadırlar:** *Bu yaştan sonra güzel bir evimiz olacak yeğenim mutluyuz (x7). Aslında güzel bir uygulama (x13). Ancak iyi bir imkân olursa biz evimizi boşaltırız (x15). Aksi olasılığı düşünenlerde vardır. Özellikle de nakit karşılığında alacakları evlerin şehrin uzağında olacağından endişelenmektedirler: Müstakil evden apartmana neden çıkayım? Şehrin bu kadar merkezinden kimse çıkmıyorsa, Ulalara -şehir merkezine 10 dakika uzaklıkta bir mahalle- geçide gitmek istemez, herkesin arabası yok ki, şimdi dışarı çıksak 2 dakikada çarşının göbeğindeyiz, otobüse dolmuşa binmeye gerek yok, uzak bir yere gitsek bir de o dert çıkacak*

3.2. Maddi Bedel

3.2.1. Para Karşılığında

Evlerin satış fiyatı ne kadar olmalı sorusuna istenilen rakamlar 200-500 bin lira arasındadır. Bunu da Kızılay ve Hocabey mahallerinin merkeze yakınlığı, metrekare ve şehirdeki daire fiyatları belirlemektedir: *Bana 500 bin verseler tamam derim (x10). Bana iki daire parası verseler tamam derim (x12). Bugün bir daire alacak para olursa ki bi daire 250-300 bin civarında, o zaman tamam derim (x7). Şehrin bu kadar merkezinde 400 binden aşağı olmaz (x14). Genelde 150 -200 bin civarında satmayı düşünüyorlar (x13).*

3.2.2. Kat Karşılığında

Kat karşılığı durumunda oturduğu eve karşı en az 1 daire istemektedir. Gönüllerinden 1 kat (2-3 daire) geçmektedir: *Bana iki daire parası verseler tamam derim (x3). Şehrin bu kadar merkezinde en az bir daireye ancak (x9). Daire karşılığı değil de kat karşılığı olduğunda sıcak bakarlar (x11).*

3.3. Sıkıntılı Durumlar

3.3.1. Parselde Birden Fazla Daire

Küçük parselli alanlarda kentsel dönüşüme girmeleri mali olarak kazançlı olmamaktadır. *Erzincan'da olmadı İstanbul'da tanıdıklarımın oldu memnun kalmadılar çünkü eski evlerinin yerine daha küçük daireler verdiler (x7).*

Mevcut parsel üzerinde birden fazla daire bulunan yapıların yıkılıp yeniden yapılması halinde, ortaya çıkan maliyetin mevcut hak sahiplerine ücretsiz daire vermesine izin vermemektedir. Örneğin, 2 katlı toplam 4 daire bulunan bir parselde, kentsel dönüşüm noktasında 3 katlı 6 dairelik bir yapı ortaya çıkmaktadır. Müteahhit kendisine düşen 2 daire geliriyle, çok yüksek bir rant olmadığı takdirde, 6 dairenin maliyetini çıkaramamaktadır.

Bu durumda:

- 1- Müteahhit bu işte hiç kar etmeden iş yapmış olacaktır.
- 2- Hak sahipleri daire sahibi olmak için müteahhitte ödeme yapmak zorunda kalacaklardır.
- 3- Daha fazla daire çıkabilmek için dairelerin metrekaresi küçültülecektir.

Ayrıca, yeni bina yapılan kadarki süreçte hak sahipleri, her ne kadar devlet aylık 500 TL civarında bir kira yardımı yapsa dahi, yeni bir eve taşınmak, fazlaca kira ödemek vb. gibi maliyetlerden dolayı ek yardım isteyeceklerdir.

3.3.2. Parselde Bir Daire

Tek malik bulunan konutlarda ise durum farklıdır. 1 parsel de 1 ev varsa, burada hak sahibine 1 daire ücretsiz olarak sunulabilecektir. Hatta rant değeri daha fazla olduğu yerlerde 2 daire veya bu bedele mukabil para ödemeleri gerçekleştirilebilir.

Bahçesi büyük alana sahip hak sahipleri, mevcut koşullarının bilincindedir ve mevcut arsalarının şehrin merkezinde olmasından dolayı oldukça yüksek bedeller talep edebilecektir. Bu durumda da birçok davaya konu olacak bir süreç söz konusu olabilecektir: *Şehrin bu kadar merkezinde 400 binden aşağı olmaz. Bana iki daire parası verseler tamam derim.*

3.3.3. Parselde Birden Fazla Hak Sahibi

İlgili bölgelerde parsellerde birden çok oturan veya mirasçı görülmektedir. Bu durumda hak sahibinin kentsel dönüşümü kabul etmesi pek de mümkün değildir, çünkü ne kadar kötü durumda olursa olsun, mevcutta bir eve sahiptir, fakat mevcut durumunu kaybetmesi durumunda bir ev alması mümkün değildir.

Yerleşikleri borçlandırılarak yeni konut almasına yönelik çabalarda ikna aşırı zorluklar içerecektir: *Daha önce duyduklarım oldu, apartmanca birleşip kentsel dönüşüme müteahhitte anlaştılar, 100 bine saymışlar evini, üstüne 100 bin daha verdiler ki ev alsınlar. Durduk yere 100 bin borçlandılar. Ayrıca bankadan kredi almışlar 100 bin borcu ödemek için o da olmuş 150 bin, evlerinden oldukları yetmedi bir de 150 bin borçlandılar (x9).*

3.4. Kentsel Süreç Dönüşümü: 2020-2021

Bu bölümden itibaren 2020 sonrası yapılan mülakatlardan elde edilen iç görüşler konmuştur. Bu bölüm özellikle belediyenin izlediği stratejilerin yerleşiklerin verdiği tepkiyle ilgilidir. İlk bölümde söylentiler

(ve dolayısıyla seçenekler) TOKİ veya müteahhitlerin bu süreci yürütecekleri yönündeydi: *TOKİ yapılacağı, sadece onu duyduk (x5). Müteahhitler satın alacaklarmış ama kaçta alacaklar nasıl olacak belli değil (x9)*. Özellikle yapım-inşaat alt başlığın belediyenin önündeki stratejiler derinlemesine incelendi.

3.4.1. Çözümler

Ana sıkıntıları üç grupta toplanabilir: belirsizlik, daire ve para miktarı ve çok hisseli tapularda karışıklık. İlk mülakat turunda, mahallelilerdeki kentsel dönüşümü kabullenmede bir duygunun ön planda olduğu tespit edilmişti: Deprem korkusu. **Erzincan'ın 1 derece deprem bölgesi olması sebebiyle, mahallelinin ikna edilmesi kolaylaşmaktadır: Mahallemizdeki evler çok eski ve dayanıksız. O yüzden kentsel dönüşüme girmesi çok iyi oldu (x11). Erzincan 1. Dereceden deprem bölgesi olduğu için eski binaları yıkıp daha sağlamları yapıyor (x7). Gerekli önlemin alınmaması ailemi tehlikeye sokuyor (x9).**

3.4.2. Belirsizliğe Karşı İletişim

Mahalledekilerin beklentilerini karşılama ve belirsizlikleri ortadan kaldırma amaçlı belediye Ocak 2020 tarihinden itibaren görüşmelere başladı. Belediyenin imajı açısından yapıcıdır. **Ancak kaygıları dindirici şekilde yerleşikleri içine alıcı şekilde tasarlanması gereklidir: Ev sahipleri ile konuşup ortak nokta belirleniler ve herkes ikna olunca gereken şartlar sağlanınca binaları boşaltıp yıkıma başladılar (x18).** Ev sahiplerinin istekleri öğrenildi ve sonra harekete geçildi (X19). **Zorlama yapılmadı: Zorlama yok ve gereken ortak noktalar bulunmaya çalışıldı diye düşünüyorum (X17). Tek tek ilgilenildi ve 242 aileyle görüşme yapıldı: Herkesin tek tek istek ve arzusu karşılanmaya çalışıldı. Herkesle tek tek görüşüldü ve ilgilenildi (x23). Herkesin hakkı verildi gece konu sahipleri ile tek tek ilgilenildi (X20).**

Antlaşmadan sonra yıkım başladı: Ev sahipleri ikna edildikten ve hakları ayarlandıktan sonra yıkıma başlandı (X21). Öncelikle gece konu sahipleriyle anlaşmalar uzlaşmalar gerçekleştirildi hemen ardından mart mıydı nisan mıydı ne yıkımlara başladılar (X17).

3.4.3. Daire ve Para Seçeneklerinde Adil Rakam

Daire ve para seçeneği önlerine konu: Herkes ile tek tek görüşme sağladılar isteklerini dinlediler ve parasını isteyene tapu karşılı parasını isteyene de yapılacak yeni yapılardan ev verdiler (X16). Ağırhkl olarak daire seçeneği gidilmiştir: Görüşme yapılan hane halklarından 92'si konut, 44'ü nakit para, 17'si ailenin ise itiraz ederek herhangi bir tercihte bulunmamaktadır (BB). Kendi içlerinde sıkıntılı durumda 95 aile çok hisseli, tapu intikal ve yurt dışında bulunan hissedarları var. Onlarla görüşmelerde de %60'ı konut, %29'u nakit ve %11'i itiraz etmektedir (BB).

Yerleşiklere teklif edilen daire tipleri, metrekareleri ve fiyatları tablo 2.'de gösterilmektedir. Adil rakam oldukça göreceli bir rakamdır. Ayrıca bu pazarlık konusunda önemli bir hususta siyasi yönünün olmasıdır. Kamulaştırma belediye eliyle olacaktır. Burada oturan yerleşikler aynı zamanda seçmendirler. Belediye başkanı seçim çalışmalarında dönüşümle ilgili vaatler vermiştir. *Fiyatlamada binanın yapım maliyeti öncelikle belirlendi (Aksun, 2020b)*. Böylece daire yolunu seçenler bittikten sonra muhtemelen değerlendirilmiş ekonomik varlığa sahip olabilecekler. Nakit tercih edenler ise baştan paralarını almışlardır.

Tablo 2. Yerleşikler İçin Daire Fiyat Maliyetleri

Oda	Metrekare	Fiyat
-----	-----------	-------

2+1	110	290.000
3+1	147	390.000
4+1	177	490.000

Buradaki çetrefilli konulardan biri de parsellerin büyüklüğünün aynı olmamasıdır. Ancak parsele göre metrekare belirlemek zorluğuna karşı, belediye her parsele bir daire teklif edilmiştir (Aksun, 2020b). Küçük parsellerde oturanlarda bir daireye (2+1) hak kazanmışlardır.

3.4.4. Çoklu Hisseli Yapıya Karşı Kendi Aranızda Antlaşın

Kentsel dönüşüm projesi uzun süre mahalle oluştuktan sonra gerçekleşmiştir. Bu süre zarfında birçok ev mirasçılara bölünmüştür: *693 parsele karşı 2100 mirasçı vardır* (Aksun, 2020b).

Belediye oldukça pratik bir yol seçerek kendi aralarında antlaşma yolunu zorlamıştır: *Eğer antlaşma yapılmadıysa o vakit nakit parayı hesaplarına ödenecektir* (BB). **Ağırlıklı olarak kendi aralarında antlaşma yoluna gitmişlerdir:** *%90'ı antlaştı* (BB).

3.5. Yapım-İnşaat

Belediyenin önünde üç çözüm vardı: i) Müteahhitlerin pay sahipleriyle antlaşma yapması, ii) TOKİ, iii) Belediyenin yaptırması

Müteahhitlerle olan çözümün sakıncıları vardı. İnşaat konusunda en büyük sıkıntı çok parçalı hissedarlık yapısıyla müteahhitlerin antlaşmaya çalışmasında yatmaktadır. Ciddi bir kaos doğuracak ve projenin gerçekleşmesinin önünü kesecekti. Ayrıca müteahhitlerin teslim edememesinden dolayı büyük mağduriyet çıkacaktı.

TOKİ ile çözümde; TOKİ arsa sahiplerine düşük değer teklif etmektedir (BM).

Bu durumda tek çözüm belediyenin organizasyonuydu. Ayrıca önce hak sahiplerini mağdur etmemeye çalışan belediye çözümü kendisinin organizasyon kurmasında ve maliyeti yüklenmekte karar kılmıştır. Burada belediye içindeki tartışmada müteahhitlere ihale edilmesi veya belediyenin müteahhitlik yapması üzerine tartışıldı (BM). Belediye kendisi yaparsa müteahhitlere vereceği kâr payı belediyeye kalacaktı. Ancak inşaat maliyetlerindeki belirsizlik büyük bir risk oluşturmaktaydı. Belediye güvencesinde müteahhitlere ihale edilmesi hem bu riski bertaraf edecek hem de inşaat kusurlarından dolayı müteahhit sorumlu tutulabilecekti (BM).

İnşaat iki etaptan oluşmuştur: *İlk etap toplam 30 bloktan ilk 5 blok 12.ay sonuna kadar teslim edilecektir. İkinci etap 16 bloktan 2023'e bitirilecektir* (BB).

İnşaat yapımında öncelik yerleşiklere tanınmıştır. *Toplamda 988 konut yapılacak. 1/3 hak sahiplerine (maliyetin altına) ve 2/3 dışarıya verilecek. İlk daireler yerleşiklere verilecek. Belediye tarafından yerleşikler kayırlmaktadır: Fiyatlar belirlendikten sonra maliyetler yükseldi. Yine de fiyatlar yükseltilmedi* (Aksun, 2020a; 2020b).

Anlaşılmaktadır ki, belediye hak sahiplerine yaptığı ödemeler ve daire satışında zararda kalmakta sonrasında daireleri ve iş yerlerini dışarıdakilere satarak zararı örtüp kara geçmeyi hedeflemektedir. Fiyatlama konusunda daire bitiminde ihale usulü ile piyasa rayici elde edilmeye

çalışılmaktadır: Dışardakiler için fiyat belirlenmemiş, ihale usulü ve komisyon tarafından yapılacaktır. Satışı “değer bulma komisyonu” üzerinden daire daire ihale çıkılacak. Önceden yazdırma olmayacaktır. Daireler bittikten sonra satışa sunulacaktır (BB).

İnşaat hızla başladı. Mahallelilerle 6 Ocak'ta görüşmeler başladı ve 3 Nisan'da ayında inşaat başladı (BB). Projenin nereye yapılacağı seçildi ve kış ayında başladı çalışmalar (X20). Ev sahipleri ile anlaşma sonrası bölgenin boşaltılması ve yıkıma başlandı (x22). Evleri boşalttıktan sonra yıkımlara başlandı (x24). Evler boşaltıldıktan sonra yıkık olanlardan yıkıma başlandı (x23). Öncelikle yıkık ve boş olan binaların yıkımına temizlenmesine başlandı. Evler boşaldıktan sonra yıkıma geçildi (X29). **Ev sahiplerinin istekleri öğrenildikten sonra yıkım başlanması vurgulanmaktadır:** Ev sahiplerin istekleri öğrenildi evler boşaltıldı ve yıkım başladı (X27). Hane halkları ile istişare binaların boşaltılması ve yıkıma geçilmesi ile gerçekleşen aşamalardan oluşuyor (X28).

SONUÇ: KENTSEL SÜREÇ NETİCESİ

Kentsel dönüşümde mevcut sakinlerle iletişim kurulması ve belirsizliğin ortadan kaldırılmasının önemi görülmüştür: Görüşmeler sonunda evleri boşalttıktan hemen sonra çevre güvenliği sağlanarak yıkımlara başlandı en kısa zamanda da güzel bir sonuç elde edilecektir (BB). **Halka bitirilme konusunda güven telkin edilmiştir:** Belediyemiz her şeyin en baştan takipçisiydi ve sonuna kadar ne yapılması gerekiyorsa yapmaya devam edilecektir (BB).

Görüşmelerin tek tek yapılması muhatapları ciddi alındığını göstermektedir: Tek tek ilgilendi herkesin hakkı gözetildi (X30). Herkesle tek tek konuşuldu ve kimin ne isteği varsa karşılanılmaya çalışıldı (X30). Ev sahiplerinin görüş ve istekleri dikkate alındı diye düşünüyorum erzinca ve ev sahiplerine hayırlı olsun (X17).

Yerleşikler antlaşma şartlarından memnundurlar: Çoğunluk memnundu (x21). Memnundu genel olarak (X23). Memnunuz çok iyi davrandılar (x27). Memnunum herkesle ilgilendiler (X23). Dediğim gibi bir sorun yaşamadık başarılıydı (X20).

Siyaseten iyi olması gerektiği vurgulanmaktadır: İyiydi dediğim gibi siyasi olduğu için iyide olması gerekir (x21). Memnunuz hakkımız yenilmedi ve iyi ilgilendiler (X29).

Antlaşmanın en önemli konusu tazminattı: Ev isteyen yeni bir ev, arsa parasını isteyen ise parası verilmiştir (X18). Çoğunluk mutluydu bu projeden kimi para kazanacak kimi de eski evinden kurtulacaktı (X19). Herkes yerinin değerinde para yada ev aldı memnunnardır diye düşünüyorum (X19). **Hakkı yenmediği belirtildi:** Kimsenin hakkı yenmedi mülk sahipleri memnundur diye düşünüyorum (X19). Belediye halkı gözeterek herkesin hakkına sahip çıkıldı (X27). **Kazanılan fayda gösterilmektedir:** Herkes memnundu sonuçta yepyeni binalar ya da karşılığında paralar aldılar (X29). **Yine de buruk olanlar vardır:** Yeni ev veya parayı fırsat görenler için iyi oldu ama eski bile olsa sevenler vardı onlar istemediler (X17).

Karlı çıkanlar: Daire yerine peşin para alanlar süreçte karlı çıkmamıştır. Zira inşaat maliyetlerin artması ve yerin merkezi olmasından dolayı 390.000 TL (3+1) olan evlerin teslim tarihinde (Kasım-Aralık 2021) 650.000 TL değerinde olacağı beklenmektedir (BM). Yine belediyenin müteahhitlere ihale etmesi aniden döviz kurunun artışından kaynaklanan maliyet yükünü önlemiştir (BM). Öte yandan, müteahhitlerin (edindikleri deneyimleri sonucu) baştan inşaat malzemeleri satın almaları zarar etmemeleri sağlamıştır (BM). **Bu durumda devlet (belediye) güvencesi pay sahiplerine huzur verirken, belediyenin müteahhitlere ihale etmesi inşaat ile olan riskleri belediyenin üstlenmesini engellemiştir.**

Erzincan'da kamu yönetiminin istişare ile sorunu çözmesi kentsel dönüşümde en önemli anahtar noktasıdır. Yerleşikler haklarının yenmemesinden ve adil tekliften dolayı memnun ayrıldılar.

Bu çalışmanın göstermiş olduğu en önemli netice; kamu yönetiminde esas olanın iletişim olduğudur. Söylentilerin fazla yayılmasına engel olup, kısa zamanda kamu yönetimin niyetiyle vatandaşların beklentilerinin ortaya konması ve bir ara formülle uzlaşılması gereklidir. Gruplar halinde toplantı yapmak yerine muhataplarla tek tek görüşmenin daha etkileyici sonuç aldığı da anlaşılmıştır.

Bu makalenin devamında bütün inşaatların bitme tarihi olan 2023 sonu beklenmelidir. Daire ve iş yerlerinin satış süreci, satış fiyatları, elde edilen gelir ile yapılan maliyetleri karşılaştırmak gereklidir. Belediyenin yerleşiklerden zarar edip, arta kalan dairelerden ve dükkanlardan elde edeceği gelir ile kapama hesaplanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akın, M.S. (2020). Advanced Design Thinking Model For Innovation and Entrepreneurship: Ethnographic, Brainstorming, Prototyping (EBP Canvas Method). Berlin: Lambert Publishing
- Aksun, Bekir (2020a), Yıkım Başladı, <https://www.haberler.com/kentsel-donusum-kapsaminda-ilk-yikim-yapildi-13087231-haberi/> adresinden temin edilmiştir.
- Aksun, Bekir (2020b), Kızılay Ve Hocabey Mahallesi Kentsel Dönüşüm Projesi, Oktay Kılınç'ın hazırlayıp sunduğu "Yaşama Dair" Cantv24. <https://www.facebook.com/erzincancantv24televizyonu/videos/356830558875267/> adresinden temin edilmiştir.
- Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. 1775 sayılı Cumhurbaşkanlığı acele kamulaştırma kararı <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/11/20191111.pdf> adresinden temin edilmiştir.
- Elliot, R. ve Elliot N.J. (2003). Using Ethnography in Strategic Consumer Research. Qualitative Market Research An International Journal, 6(4), 222.
- Keleş, Ruşen, (2012). *Kentleşme Politikası*, İmge Yayınevi, 12. Baskı, Ankara.
- Kurtuluş, Hatice (2006), Kentsel Dönüşüme Modern Kent Mitinin Çöküşü Çerçevesinden Bakmak, *Planlama Dergisi*, 2, ss. 7-11.
- Liedtka, J. ve Ogilvie, T. (2011). Designing for Growth. New York: Columbia Business School
- Luma Insistutue. (2012). Human Centered Design. Pittsburg: Free Press.
- Nalkaya, S., (2006). Kentsel Dönüşüm ve Kent Kimliği, *Yapı Dergisi*, 292, ss. 39-43.
- Merriam, S.B. ve Tisdell, E.J. (2015). Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation. John Wiley & Son
- Nielsen, J. (2000). Why You Only Need to Test with 5 Users
- Polat, Sibel, Dostoğlu, Neslihan (2007), Kentsel Dönüşüm Kavramı Üzerine: Bursa'da Kükürtlü ve Mudanya Örnekleri, *Uludağ Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 12, 1, ss. 61-76.
- Özden, Pelin (2008), *Kentsel Yenileme*, İmge Kitapevi, Ankara.



-
- Tekeli, İlhan (2011), *Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Thomas, Slan., (2003). *A Glossary of Regeneration and Local Economic Development*, Local Economic Strategy Center, Manchester.
- Turok, Ivan (2005). *Kentsel Dönüşüm Neler Yapabilir ve Nelerden Kaçınılmalı?*, Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu, İstanbul, 25-30.
- Young, I. (2015). *Practical Empathy: For Collaboration and Creativity in Your Work*. New York: Rosenfeld Media.



Covid-19'un Dünya Finans Piyasaları Üzerindeki Etkisini Belirlemeye Yönelik Bir Analiz

An Analysis To Determinate The Impact Of Covid-19 On World Financial Market

Sibel FETTAHOĞLU ve Osman Nuri BORAN,¹⁵

Strategic Public Management Journal
Volume 8, Issue 15, pp. 57-71
December 2022
DOI: 10.25069/spmj.1120893
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 24.05.2022
Accepted: 07.11.2022
© The Author(s) 2022
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Bu çalışmada, tüm dünyayı etkisine alarak küresel bir salgın haline gelen koronavirüsün, Dünya'nın farklı bölgelerinde bulunan ABD, Almanya, Çin, Japonya, Mısır ve Türkiye'deki borsa endekslerinin volatilitesinde ve likiditelerinde herhangi bir değişiklik oluşturup oluşturmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede ABD'de DOW30 Endeksi, Almanya'da DAX Endeksi, Çin'de SSE Bileşik Şangay Endeksi, Japonya'da NIKKEI 225 Endeksi, Mısır'da EGX30 Endeksi ve Türkiye'de BIST100 Endeksleri üzerinde koronavirüs salgınının etkileri araştırılmıştır. Çalışmanın analiz sonuçları ve yorumlar ilgili ülkelerle sınırlı olup çalışmanın kısıtını oluşturmuştur. Söz konusu ülkeler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasından ve coğrafi konum açısından içinde bulunduğu bölgeyi temsiliyet gücü yüksek finansal piyasalar olduğu kabul edilerek analize seçilmiştir. Araştırma kapsamında incelenen her ülkede Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ)'nin açıkladığı ilk vakanın görüldüğü tarih baz alınmıştır. Her ülke için ilk vakanın görüldüğü tarihten 18 Kasım 2020 tarihine kadarki dönem için veri seti hazırlanmıştır. Pandemi öncesi ve sonrası farklılaşmayı belirleyebilmek için aynı sayıdaki veri kadar pandemi öncesi dönem veri seti de oluşturulmuştur. Böylece pandemi öncesi ve sonrası dönem için bir farklılaşmanın olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Endekslere ilişkin getiri ve likidite serileri koşullu varyans modellerinden GARCH(1,1) ile tahmin edilmiş ve COVID-19 sonrasında ilgili borsa endekslerinin volatilitesi ve likiditesinde değişmelerin olduğu gözlemlenmiştir. Araştırmaya konu olan ülke borsa endekslerinde getiri serilerinin klasik finansal zaman serilerinde gözlemlenen kalın kuyruk ve çarpıklık özelliklerinin olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca volatilitesi kümelenmeleri gözlemlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Covid-19, Dünya Finans Piyasaları, Volatilitesi (Değişkenlik), Likidite, ARCH-GARCH

Abstract

In this study, it was analysed to determine whether the coronavirus, which became a global epidemic by affecting the whole world in a short time, caused any changes in the volatility and liquidity of stock market indices in the USA, Germany, China, Japan, Egypt, and Turkey. In this context, the effects of the coronavirus epidemic on DOW30 Index in USA, DAX Index in Germany, SSE Composite Shanghai Index in China, NIKKEI 225 Index in Japan, EGX30 Index in Egypt and BIST100 Index in Turkey were investigated. The results and estimations of the study were limited to the relevant countries, and this was the limitation of the study. Selected countries for the analysis were determined by their locational

¹⁵ Sibel FETTAHOĞLU, Kocaeli Üniversitesi, stopdemir@kocaeli.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0783-9776
Osman Nuri BORAN, osmannuriboran@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-3905-4204

and financial market properties among developed and developing countries which were the most representative ones. The date of the first case for each country announced by WHO was taken as a basis date. A data set was prepared for the period from the first case had been seen to 18 November 2020 for each country. In order to determine the pre-pandemic and post-pandemic differentiation, a pre-pandemic period data set was created as well as the same amount of data. Thus, it was tried to determine whether there was a differentiation for the period before and after the pandemic. The return and liquidity series of the indices were estimated with GARCH(1,1), one of the conditional variance models, and it was observed that there were changes in the volatility and liquidity of the relevant stock market indices after COVID-19. In addition, volatility clusters were observed. The thick tail and skewness features observed in the classical financial time series of the return series were determined in all of the country stock market indices that were the subject of the research.

Keywords: Covid-19, Word Financial Markets, Volatility, Liquidity, ARCH-GARCH

GİRİŞ

Pandemi veya pandemik hastalıklar, bir kıta hatta tüm dünya ölçeği gibi çok geniş bir alanda yayılan ve etkisini gösteren salgın hastalıklara verilen genel bir addır. WHO (Dünya Sağlık Örgütü)'ne göre bir pandemi; nüfusun daha önce hiç karşılaşmadığı bir hastalığın ortaya çıkışı, hastalık unsurunun insanlar arasında kolayca ve sürekli olarak yayılması durumunda başlamış sayılır.

Bir hastalık veya tıbbi durum, sadece yaygın olması ve çok sayıda insanın ölümüne yol açması nedeniyle pandemi olarak nitelendirilemez, aynı zamanda bulaşıcı olması gereklidir. Örneğin kanser, insanlarda çok sayıda ölüme sebep olan bir hastalık olmasına rağmen bulaşıcı olmadığı için pandemi olarak kabul edilmez (Wikipedia, 21.04.2020).

1 Aralık 2019 tarihinde ortaya çıkan ve dünyanın tamamında etkisini gösteren yeni nesil koronavirüs (Covid-19), ilk kez Çin'de ortaya çıkmış ve kısa süre içerisinde yayılarak epidemik bir salgın hastalığa dönüşmüştür. Dünya Sağlık Örgütü (WHO), verilerine göre 14.10.2021 tarihine kadar 239.007.759 insan Covid-19'a yakalanmış ve 4.871.841 insan vefat etmiştir. Türkiye sınırları içerisinde ilk vaka 10 Mart 2020 tarihinde görülmüş ve 14.10.2021 tarihine kadar Covid-19 salgınına yakalanan 7.540.223 vaka tespit edilmiştir. Toplamda ise bu tarihe kadar 66.841 kişi yaşamını yitirmiştir. Bu bahsedilen sağlık sorunlarıyla beraber aynı zamanda tüm dünyada sosyal, siyasal ve ekonomik birçok alan da salgına bağlı olarak olumsuz etkilenmektedir.

Dünya geneline salgının hızla yayılmasıyla birlikte birçok ülke gerek kendi sınırları içerisinde gerekse de ülke dışından gelecek olan ziyaretçilere yönelik çeşitli önlemler almaya başlamıştır. Salgının yayılmasını engellemek amacıyla ülkelerde turistik hareketlilik, ülkeler arası giriş ve çıkışlar yasaklanmış, sosyal mesafenin önemi anlatılarak insanların toplu halde yaptıkları çeşitli etkinliklerin iptal edilmesi, eğitime ara verilmesi, ülkelerde karantina uygulamaları ve sokağa çıkma kısıtlamaları gibi etkili önlemler alınmıştır. Alınan tedbirler, sosyal hayatı kısıtlamanın yanında ülke ekonomilerine de büyük zararlar vermiştir. Ekonomi perspektifinden bakıldığında; borsalarda aşağı yönlü sert hareketlere, üretimin ve bazı alanlarda tüketimin azalmasına, petrol fiyatlarının ani düşmesine, turizm faaliyetlerinin neredeyse tamamının durması sonucu turizm gelirlerinde azalmalara, gelecekteki belirsizlikler ve kaygılar arttığı için yatırımların azalmasına, döviz kurlarında ve emtia fiyatlamalarında oynamalar gibi birçok olumsuz etkilere neden olduğu ifade edilebilir (Şit ve Telek, 2020: 3-4).

Bu çalışmanın amacı Covid-19'un Dünya'nın farklı bölgelerinde bulunan ABD, Almanya, Çin, Japonya, Mısır ve Türkiye'deki borsa endekslerinin oynaklık kümelenmelerinde (volatility clustering) ve likiditelerinde herhangi bir değişikliğin olup olmadığını tespit etmektir. Çalışmada, bu altı ülkede Covid-19'un ilk vaka tarihi baz alınarak pandemi öncesi ve sonrası değerler incelenmiş ve karşılaştırılmıştır. Çalışma üç bölüme ayrılmıştır. Giriş bölümünde çalışmanın önemi ve amacı belirtilmektedir. İkinci bölümde çalışmaya ilişkin literatür incelemesi yapılmıştır. Üçüncü bölümde çalışmanın modeli, veri seti ve analizin yer aldığı yöntem ve analiz kısmı yer almaktadır. Çalışma, analiz sonuçlarının değerlendirildiği sonuç bölümüyle sonlanmaktadır.

1. COVID-19'UN FİNANS PİYASALARINA ETKİSİ

Covid-19'un insan vücudu üzerindeki kalıtsal etkilerinin yanı sıra toplumsal, siyasal ve ekonomik yönden de etkilere sahip olduğu bilinmektedir. Dünya genelinde salgının tedavisine yönelik bilim insanları tarafından aşı ve ilaç gibi doğrudan önleyici çalışmalarla birlikte akademik çalışmalar da devam etmektedir. Ekonomi ve finans alanlarında ki çalışmalar incelendiğinde, Covid-19'un ülkelerin risk primi, sektörlere göre üretim, tüketim talebi, hükümet harcamaları, iş gücü arzı, GSYİH kaybı (McKibbin ve Fernando, 2020:8-18), ticaretteki arz ve talep, (Baldwin ve Tomiura, 2020:59-71), bankalar (Cecchetti ve Schoenholtz, 2020:77-80) ve para politikası (Cochrane, 2020:105-108) üzerine olumsuz etkilerinin incelendiği ve tahminler yapıldığı görülmektedir.

Goodell (2020:3), çalışmasında piyasaların pandemiye, felaketle sonuçlanan afetler ve terörizm gibi diğer afet türleriyle aynı şekilde tepki verme olasılığının yüksek olduğunu belirtmektedir. Koronavirüs'ün finans piyasaları üzerine etkisini araştıran çalışmalar literatürde hızlı bir şekilde artmaktadır. Covid-19 salgınının finans piyasalarında ülke risk ve sistematik riskler üzerindeki etkisini inceleyen Yan vd. (2020:1-2) finansal piyasalarda daha önce rastlanmamış bir boyutta volatilitenin varlığını belirtmişlerdir. Çalışmada, küresel piyasa risklerinin Covid-19'un başlaması ile ciddi ölçüde yükseldiğini ortaya koymuşlardır. Ülkelerdeki salgının ciddiyetiyle borsa tepkisi arasında anlamlı ilişkili bulunmuştur. Ayrıca covid-19 ile oluşan ekonomik kayıpların piyasalardaki volatilitiyi artırdığı ve piyasaların eğilim hareketlerinin tahmin edilmez bir hale gelmesine sebep olduğu belirlenmiştir.

Luo ve Tsang (2020:583-592)'de çalışmalarında koronavirüs salgınının ticaretteki etkisini yorumlamışlardır. Analiz sonuçlarına göre de Çin ile ticaret ağı ve üretim ilişkisi olan ülkelerde, Covid-19'un ciddi bir etkisi olduğu belirlenmiştir. Onali (2020:2), 8-9 Nisan 2020 tarihlerinde Covid-19 vaka ve can kayıplarının ABD piyasalarına etkisini belirleme için yaptığı çalışmada, GARCH model verileri, ABD'deki Covid-19 vaka ve can kayıplarının ABD piyasasını büyük ölçüde etkilemediğini, fakat İngiltere, İspanya, İran ve İtalya gibi ülkelerdeki vaka ve vefat sayılarının ABD piyasalarını etkilediğini belirlemiştir. Yan (2020:14), 20 Ocak – 7 Nisan 2020 tarihleri arasında koronavirüs salgınının Çin borsaları üzerindeki etkilerini araştırmıştır. Yapılan araştırmalar sonucunda salgının pay senedi fiyatlarında büyük değişimlere neden olduğu görülmüştür. Al-Awadhi vd. (2020:4), Covid-19 salgınına bağlı olarak, 10 Ocak 2020 -16 Mart 2020 döneminde, Çin borsasında pay senedi getirilerinin vaka ve vefat oranlarıyla ters orantılı olduğunu belirlemişlerdir.

Türkiye'de Covid-19 salgınının finans piyasaları üzerindeki etkilerini inceleyen çalışma ve araştırmalara bakıldığında ise Zeren ve Hızarcı (2020:82)'nin Covid-19'un borsalar üzerinde olması muhtemel etkilerini belirlemeyi hedefledikleri çalışmalarında, salgın döneminde yatırımcıların, borsaya yatırımdan kaçınmalarını ve kriz dönemlerinde güvenli olduğu düşünülen kıymetli maden veya sanal para piyasalarına yatırım yapmalarını önerdiği gözlemlenmektedir. Bunun yanında risklerden uzak

durmaları için yatırımcıların türev piyasalara ve salgının etkisinin daha az görüldüğü ülkelerin pay senedi piyasalarına yatırım yapabilecekleri önerilmektedir.

Keleş (2020:102-103), Covid-19'un Türkiye'de görülmesiyle pay senedi piyasalarının kısa periyotta reaksiyonunu incelemiştir. Çalışmada BIST-30 endeksi içerisindeki payların Mart-Nisan 2020 tarihlerindeki günlük fiyatlamaları kullanılmıştır. Araştırmada, olay çalışması yöntemi kullanılmıştır. Araştırmada pay piyasasının, Covid-19'a karşı alınan sosyal tedbirlere ve beraberinde 100. ve 1000. vaka ve 1000. vefata anlamlı negatif tepki gösterdiği saptanmıştır. Çalışmada, taşımacılığa bağlı ve bu sektör grubunu oluşturan sanayi firmalarında belirtilen etkilerin arttığı sonucuna ulaşılmıştır. Bunun yanı sıra uygulanan ekonomik tedbir paketlerinin ise bankacılık sektörü dışında piyasada yatıştırıcı etkiye sahip olduğu görülmüştür.

Şenol ve Zeren (2020:1-16), Küresel piyasalar üzerinde oluşan Covid-19'un etkilerini incelemiştir. Çalışmada küresel piyasaları temsil etmesi için Avrupa, gelişen piyasalar, MSCI (Morgan Stanley Capital International), ve G7 endeksleri kullanılmıştır. Covid-19 göstergesi olarak da vaka ve vefat sayıları ele alınmıştır. Araştırma sonucunda, kullanılan tüm endekslerin uzun vadede Covid-19 salgını ile etkileşim içerisinde olduğu belirlenmiştir. Adıgüzel (2020:219), Covid-19'un Türkiye ekonomisine makroekonomik etkilerini analiz etmiştir. Çalışmada ulaşılan sonuçlara göre, Türkiye ekonomisi özelinde GYSH'da 400-675 milyar TL arasında yaşanan kaybın Covid-19 salgınına bağlı olarak üretim, kişi ve işletme gelirleri, ihracat, istihdam, bütçe açığı, cari açık ve merkezi yönetim toplam borç yükünün negatif yönde etkilenmesinden kaynaklandığı sonucuna varılmıştır. Yetgin (2020:333-334), BİST 100 Endeksi üzerindeki Covid-19 etkilerini araştırmıştır. Çalışma sonuçlarına göre vaka sayılarındaki artış beraberinde BİST 100 Endeksinde düşüşe neden olmuştur. Bu sonuç, Covid-19 vaka sayısı ile BİST 100 Endeksi arasında anlamlı bir etkiye sahip olduğunu ve bu etki neticesinde ekonominin zarar gördüğünü göstermektedir.

2. YÖNTEM VE ANALİZ

Bu çalışmada, küresel bir salgın haline gelen korona virüsün, Dünya'nın farklı bölgelerinde bulunan ABD, Almanya, Çin, Japonya, Mısır ve Türkiye'deki borsa endekslerinin oynaklık kümelenmelerinde (volatility clustering) ve likitidelerinde herhangi bir değişiklik oluşturup oluşturmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede ABD'de DOW30 Endeksi, Almanya'da DAX Endeksi, Çin'de SSE Bileşik Şangay Endeksi, Japonya'da NİKKEİ 225 Endeksi, Mısır'da EGX30 Endeksi ve Türkiye'de BIST100 Endeksleri üzerindeki etkileri araştırılmış, korona virüsünün ülkelerin finans piyasalarına etkilerinin analizi amaçlanmıştır. Çalışmanın analiz sonuçları ve yorumlar ilgili ülkelerle sınırlı olup çalışmanın kısıtını oluşturmuştur. Söz konusu ülkeler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasından ve coğrafi konum açısından içinde bulunduğu bölgeyi temsiliyet gücü yüksek finansal piyasalar olduğu kabul edilerek analize seçilmiştir.

2.1. Analiz Yöntemi

Araştırmada, GARCH(1,1) analiz yöntemi uygulanmıştır. GARCH(1,1) yöntemi ile endekslere ait oynaklık (volatility clustering) ve likitidelerinde oynaklık değişimi olup olmadığı; pandemi öncesi ve sonrasında finansal piyasalarda oynaklık değişimi test edilmeye çalışılmıştır. Analizlerde Eviews 11 paket programı kullanılmıştır. Finansal serilerde, zaman serilerinin çoğunda olduğu gibi sabit varyans tahminlemesinin geçerli olmadığı anlaşılmaktadır. Sabit varyans varsayımının, zaman serilerinde sağlanmadığını belirten Engle(1982:987-1008), otoregresif koşullu değişken varyans (ARCH) modelini ortaya koymuştur. Engle (1982:987-1008)'ın modelinde koşullu varyans, hata terimlerinin kare değerlerine ve koşullu gecikmeli varyanslara bağlıdır. Hata terimini ε_t ortalaması (0) olan bir stokastik süreç, $\varepsilon_t = Z_t \sqrt{h_t}$ olarak ifade etmiş ve bu sürecin elemanları arasında korelasyonun

bulunmadığı savından hareket etmiştir. Engle (1982:987-1008) bu modelinde $Z_t \approx N(0,1)$ beyaz gürültüyü, h_t de ε_t 'nin koşullu varyansını göstermektedir ve h_t zamanla değişebilmektedir. Denklemde, (t) periyodundaki koşullu varyans, h_t bir sabit sayı ve önceki periyotlardan gelen gecikmeli hata terimlerinin karesi ile ifade edilmektedir.

Klasik bir ARCH modeli aşağıdaki şekilde ele alınabilir (Gujarati, 2001, s. 437-438):

$$Y_t = \beta_1 + \beta_2 X_{2t} + \dots + \beta_k X_{kt} + \varepsilon_t \quad (1)$$

(1) Numaralı Denklemde (t-1) döneminde şartlı bilgi elde edilebildiği varsayımı altında hata terimi; $\varepsilon_t \sim N[0, (\alpha_0 + \alpha_1 + \varepsilon_{t-1}^2)]$ yani ε_t sıfır ortalama, $(\alpha_0 + \alpha_1 + \varepsilon_{t-1}^2)$ varyansla normal dağılmaktadır. Hata teriminin sıfır ortalamaya sahip olması klasik en küçük kareler yönteminin varsayımlarından biri iken, hata teriminin t dönemindeki varyansının (t-1) döneminin hata teriminin karesinin bir fonksiyonu olarak ele alınması ARCH modelinin getirdiği bir yeniliktir. Ayrıca, hata teriminin varyansının $(\alpha_0 + \alpha_1 + \varepsilon_{t-1}^2)$ şeklinde ifade edilmesi ARCH(1) süreci olarak adlandırılmaktadır.

ARCH modelinin uygulamasında, nispi olarak uzun gecikmeler kullanılması ve sabit gecikme yapısının önerilmesi nedeniyle, koşullu varyans denklemindeki parametrelere bazı kısıtlamalar konulmuştur. Bu kısıtlamaların sağlanamaması ve negatif varyanslı parametre tahminlerine ulaşılması sakıncasını gidermek amacıyla, Bollerslev (1986:307-327), Engle(1982:987-1008)'in ARCH Modeli'ni geliştirerek Genelleştirilmiş Otoresif Koşullu Değişken Varyans (GARCH), Modeli'ni oluşturmuştur. GARCH Modeli, hem otoresif hem de hareketli ortalamalar terimlerinin koşullu varyansın modellenmesinde kullanılabilmesini sağlamaktadır. GARCH(p,q) Modeli aşağıda gösterildiği gibidir:

$$a_t = \varepsilon_t \sigma_t \quad \sigma_t^2 = \omega + \sum_{i=1}^q \alpha_i \varepsilon_{t-i}^2 + \sum_{j=1}^p \beta_j \sigma_{t-j}^2 \quad (2)$$

Burada $\varepsilon_t, [N \sim (0,1)]$ $\omega > 0$ ve $\alpha_i \geq 0$, $\beta_j \geq 0$ ve durağan bir süreç olabilmesi için $\sum_{i=1}^{max(q,p)} (\alpha_i + \beta_i) < 1$ olmalıdır.

GARCH modeli, hem daha fazla geçmiş bilgiye dayanan, hem de daha esnek bir gecikme yapısına sahiptir ve ARCH (p) sürecinde koşullu varyans, sadece geçmiş örneklem varyanslarının doğrusal bir fonksiyonu iken, GARCH (p,q) sürecinde, koşullu varyansın gecikmeli değerleri de modele dahil edilmektedir. Şartlı varyansı gösteren (2) numaralı denklem, ortalamanın (ω), ARCH teriminin (ε_{t-1}^2) ve GARCH teriminin (σ_{t-1}^2) bir fonksiyonudur. Dolayısıyla GARCH (p,q) gösteriminde (p) ARCH terimini ve (q) GARCH terimini ifade etmektedir (Atakan, 2009:53).

2.2. Veri Seti ve Hipotezler

Çalışmada kullanılan verilerden ABD, Çin ve Japonya borsa endeks verileri finance.yahoo.com dan, Almanya, Mısır ve Türkiye'nin borsa verileri ise tr.investing.com dan alınmıştır. Araştırma kapsamında incelenen her ülkede Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ)'nün açıkladığı ilk vakanın görüldüğü tarih (ABD 21.01.2020, Çin 01.12.2019, Japonya 16.01.2020, Almanya 27.01.2020, Mısır 14.02.2020, Türkiye 10.03.2020) baz alınmıştır. Her ülke için ilk vakanın görüldüğü tarihten 18 Kasım 2020 tarihine kadarki dönem için veri seti hazırlanmıştır. Pandemi öncesi ve sonrası farklılaşmayı belirleyebilmek için aynı sayıdaki veri kadar pandemi öncesi dönem veri seti de oluşturulmuştur. Böylece pandemi öncesi ve sonrası dönem için bir farklılaşmanın olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Tablo 1'de ülke endeksleri, tarihleri, veri sayısı ve kaynakları gösterilmiştir:

Tablo 1. Analizde Kullanılan Endekslerin Zaman Aralığı, Veri Sayısı ve Erişim Kaynağı

	Zaman Aralığı	Veri Sayısı	Kaynak
DOW30	18.03.2019 - 18.11.2020	424	finance.yahoo.com
DAX	25.03.2019 - 18.11.2020	418	tr.investing.com
SHANGAHI	10.12.2018 - 18.11.2020	468	finance.yahoo.com
NIKKEI225	06.03.2019 - 18.11.2020	412	finance.yahoo.com
EGX30	16.05.2019 - 18.11.2020	364	tr.investing.com
BIST100	01.07.2019 - 18.11.2020	346	tr.investing.com

Endekslere ilişkin getiri serileri logaritmik getiri olarak formül 3'te ki eşitlikte ifade edildiği şekliyle hesaplanmıştır.

$$R_{(i,t)} = \ln(P_{(i,t)}) - \ln(P_{(i,t-1)}) = R_{(i,t)} = \ln[P_{(i,t)}/P_{(i,t-1)}] \quad (3)$$

Burada, $P_{i,t}$ = Endeksin i. gündeki kapanış değeri,

$P_{i,t-1}$ = Endeksin bir önceki gün (t-1) kapanış değerini ifade eder.

Likidite kavramının farklı anlamları bulunur: Likiditenin birinci anlamı paradır. İkinci anlamı varlık likiditesidir. Yani herhangi bir masraf çıkarmadan bir varlığın nakde dönüşme çabukluğu anlamına gelir. Son anlamı da işletme likiditesidir. İşletme likiditesi, bir işletmenin vadesi gelen yükümlülüklerini herhangi bir zorunlu satışa gitmeden ödeyebilme gücüdür. Bu çalışmada likidite terimi varlık likiditesi anlamında kullanılmaktadır (Fettahoğlu, S. ve Fettahoğlu A., 2018:58). Likidite bir anlamda bir varlığı geçerli piyasa fiyatından büyük miktarlarda satabilme olanağını tanımlar. Bir pay senedi düşük likiditeye sahipse bu pay senedinin işlem hacmi fiyatında büyük etkiye sahip olacaktır. Bu nedenle fiyatların işlem hacmine duyarlılığı likidite yetersizliğinin bir ölçüsü olarak kabul edilebilmektedir.

Bu çalışmada, pazar likiditesinin ölçülmesinde Amihud (2002:31-56)'un likidite azlığı (ILLIQ) ölçüsü kullanılmıştır. ILLIQ, mutlak getirinin işlem hacmine oranı olarak hesaplanmaktadır. Bu çalışmada getiriler logaritmik getiri olarak hesaplandığından işlem hacminin de logaritması alınmış ve ILLIQ aşağıdaki şekilde hesaplanmıştır:

$$ILLIQ_t = \frac{|R_t|}{\log(VOL_t)} \quad (4)$$

Her bir "t" zamanı için ortalama likidite azlığı değeri, AILLIQ, kullanılarak elde edilir.

$$AILLIQ_t = \frac{1}{N} \sum_{t=1}^N ILLIQ_{it} \quad (5)$$

Düzeltilmeli likidite azlığı ölçüsü; ILLIQMA, aşağıdaki gibi hesaplanır:

$$ILLIQMA_{it} = \frac{ILLIQ_{it}}{AILLIQ_t} \quad (6)$$

ILLIQ = Likidite azlığını;

R_t = t. gündeki getirisini;

VOL_t = t. gündeki işlem hacmini ifade etmektedir.

Araştırmanın hipotezleri aşağıdaki şekildedir:

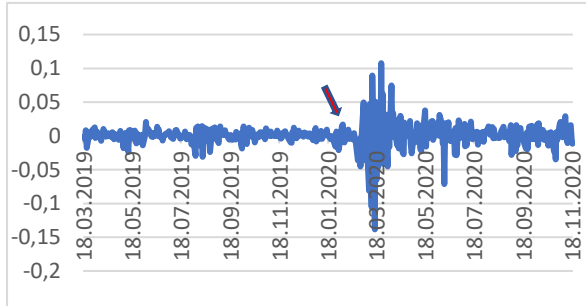
$H_{0,1}$: Covid-19'un ülkelerin pay senedi piyasalarındaki volatilité üzerinde anlamlı bir etkisi yoktur.

$H_{0,2}$: Covid-19'un ülkelerin pay senedi piyasalarındaki likidite üzerinde anlamlı bir etkisi yoktur.

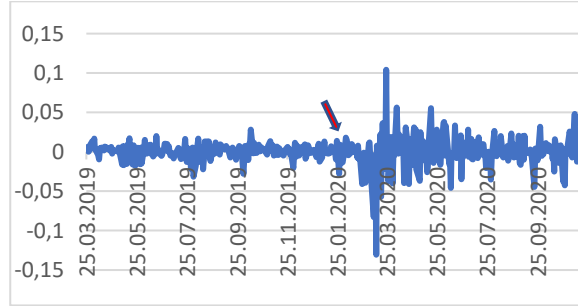
2.3. Bulgular

Analiz kapsamında incelenen ülkelerin endekslerine ilişkin getiri serisi grafikleri Şekil 1'de verilmiştir. Ülkelerin borsa endekslerine bakıldığında getiri serisinde oynaklık (volatilité) kümelenmeleri gözlenmektedir ve Covid-19 dönemi öncesi ve sonrasında oynaklığın bariz bir şekilde arttığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle, logaritmik getirilerde meydana gelen küçük değişimleri küçük, büyük değişimleri ise büyük değişimler izlemektedir. Bu durum, Endekslerdeki oynaklık kümelenmesinin ve değişken varyanslılığın bir kanıtıdır. Covid-19 dönemi sonrası ilgili borsa endekslerin volatilitelerinde oynaklık bariz bir şekilde arttığı görülmüştür.

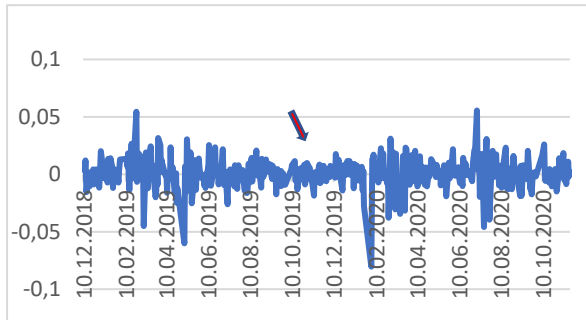
DOW 30



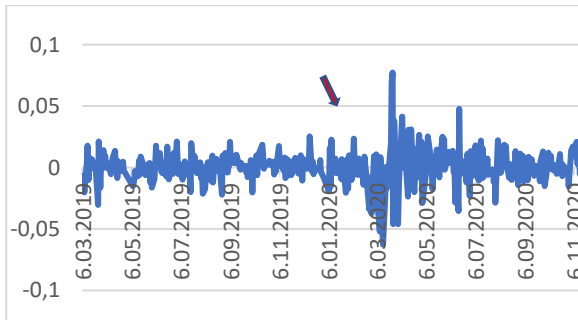
DAX



SHANGAHI

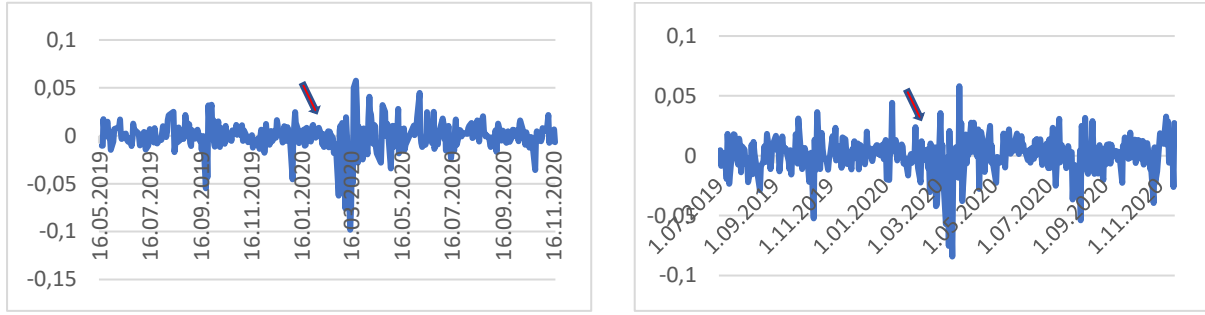


NIKKEI 225



EGX30

BIST 100



Şekil 1. Endekslerin Getiri Serisi Grafikleri

Çalışmada kullanılan veri seti zaman serisi olduğu için analizi yapmadan önce DOW30, DAX, SHANGHAI, NIKKEI 225, EGX30 ve BIST100 Endekslerinin getiri serilerinin durağanlık testinin yapılması gerekmektedir. Zaman serisi analizlerinde durağan olmayan serilerin denklemlere konulması normalde olmayan ilişkilerin varmış gibi sonuç vermesine sebep olabilmektedir. Genelde finansal zaman serilerinin durağan olmadığı gözlenmektedir. Başka ifadeyle, serilerin ortalamaları, varyansları ve kovaryansları zamana bağlı olarak değişim göstermektedir. Zaman serileri analizinde ön koşullardan bir tanesi serilerin durağan olmasıdır. Birim kök (durağanlık) testleri genellikle durağanlık testlerinde kullanılmaktadır. Serinin birim kök içerip içermediğine birim kök testleri ile bakılmaktadır. Serinin birim kök içermesi durumunda o serinin durağan olmadığı ifade edilir. Çalışmada öncelikli olarak serilerin durağan olup olmadıklarına bakılmış, durağan olmadığı tespit edilen serilerin durağanlaştırılması ve bu şekilde analize dahil edilmesi sağlanmıştır. Çalışmada dikkate alınan zaman serilerinin durağanlıkları, Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) (1979) birim kök testleri ile belirlenmiş ve test sonuçları Tablo 2’de verilmiştir.

Tablo 2. Durağanlık (Birim Kök) Test Sonucu

DEĞİŞKEN	BİRİM KÖK TEST	GETİRİ	ADF TEST İSTATİSTİK				
			ILLIQ		ILLIQMA		
		t-statistics	prob.	t-statistics	prob.	t-statistics	prob.
DOW30	SABİT	-6.95084	0.0000	-4.89813	0.0000	-4.79190	0.0001
	SABİT VE TREND	-6.95050	0.0000	-5.02144	0.0002	-4.79280	0.0005
	SABİTSİZ	-6.94866	0.0000	-3.66534	0.0003	-3.56429	0.0004
DAX	SABİT	-20.26270	0.0000	-5.15940	0.0000	-5.15703	0.0000
	SABİT VE TREND	-20.23824	0.0000	-5.35835	0.0000	-5.15207	0.0001
	SABİTSİZ	-20.27880	0.0000	-2.22332	0.0254	-2.30318	0.0207
SHANGHAI	SABİT	-20.37907	0.0000	-19.76124	0.0000	-19.55531	0.0000
	SABİT VE TREND	-20.35781	0.0000	-19.75408	0.0000	-19.54083	0.0000
	SABİTSİZ	-20.36397	0.0000	-1.83527	0.0634	-1.85834	0.0602
NIKKEI 225	SABİT	-12.35483	0.0000	-7.78851	0.0000	-13.78578	0.0000
	SABİT VE TREND	-12.35543	0.0000	-7.96126	0.0000	-13.82336	0.0000
	SABİTSİZ	-12.34861	0.0000	-1.64299	0.0948	-1.65504	0.0925
	SABİT	-14.48752	0.0000	-6.01635	0.0000	-6.09571	0.0000

EGX 30	SABİT VE TREND	-14.46810	0.0000	-6.01348	0.0000	-6.10950	0.0000
	SABİTSİZ	-14.49182	0.0000	-3.18953	0.0015	-3.22871	0.0013
	SABİT	-11.08903	0.0000	-7.23476	0.0000	-7.27777	0.0000
BIST 100	SABİT VE TREND	-11.09287	0.0000	-7.22787	0.0000	-7.26679	0.0000
	SABİTSİZ	-11.06841	0.0000	-2.12797	0.0322	-2.21131	0.0262

H₀: Birim kök vardır. (Seri durağan değildir.)

H₁: Birim kök yoktur. (Seri durağandır.)

Yukarıdaki temel hipotezi test etmeden önce, serinin birinci farkı bağımlı değişken olmak üzere, eşitliğin sağ tarafında serinin orijinal değerleri sabitli, sabitsiz ve sabitli, trendli olarak deterministik bileşenlerin yer aldığı üç farklı regresyon denklemi kurulmuştur:

$$\Delta Y_t = \alpha_1 Y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \beta_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (7)$$

$$\Delta Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \beta_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (8)$$

$$\Delta Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 trend + \alpha_2 Y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \beta_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (9)$$

Getiri serilerinin endekslerine ilişkin durağan olup olmadığını sabit durağanlık, sabit ve trend durağanlık, sabitsiz durağanlık testleri ile sınanmıştır. Bu durağanlık testinde Augmented Dickey-Fuller testi ile yapılmış ve her üç koşulda da bütün getiri serilerinin %1 seviyesinde durağan olduğu görülmüştür.

Tablo 3. Getiri Serisi Tanımlayıcı İstatistikleri

	DOW30	DAX	SHANGHAI	NİKKEİ 225	EGX 30	BIST 100
Ortalama	0.00030	0.00036	0.00055	0.00043	-0.00060	0.00075
Ortanca	0.00111	0.00115	0.00077	0.00080	-0.00023	0.00186
Maksimum	0.10764	0.10414	0.05554	0.07731	0.05753	0.05810
Minimum	-0.13842	-0.13055	-0.08039	-0.06274	-0.09808	-0.08416
Std. Dev.	0.01868	0.01714	0.01245	0.01361	0.01530	0.01560
Çarpıklık	-0.99572	-1.02279	-0.69762	0.17728	-1.39288	-1.10528
Basıklık	17.58861	15.70211	9.58759	8.94481	11.72766	8.13870
JB	3830.01500	2882.94400	884.18940	608.84160	1272.97700	151.13850
Olasılık	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000
Toplam	0.12746	0.15144	0.25859	0.17505	-0.21749	0.26086
St. Sapma Toplam	0.14755	0.12256	0.07236	0.07607	0.08497	0.08392
Gözlem	424	418	468	412	364	346

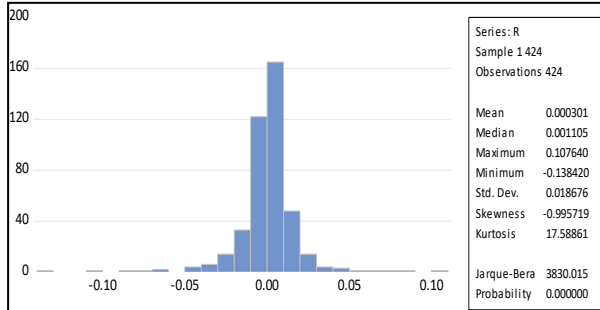
Tablo 4. ILLIQMA Serisi Tanımlayıcı İstatistikleri

	DOW 30	DAX	HANGHAI	NİKKEİ 225	EGX 30	BIST 100
--	---------------	------------	----------------	-------------------	---------------	-----------------

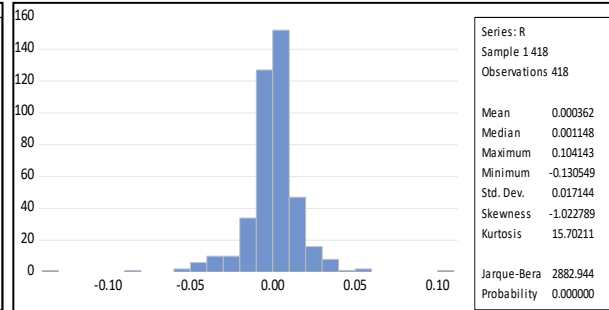
Ortalama	1.36877	1.27581	0.98094	1.15267	1.08705	1.03576
Ortanca	0.83584	0.87142	0.69937	0.80064	0.72482	0.73468
Maksimum	15.89129	14.55136	9.93988	8.88223	10.58902	8.09294
Minimum	0.00000	0.00457	0.00000	0.00801	0.00632	0.00000
Std. Dev.	1.83023	1.45213	1.01768	1.20738	1.26116	1.07799
Çarpıklık	3.78783	3.77036	2.99203	2.59764	3.53378	2.67447
Basıklık	22.19923	26.74917	19.26023	12.75957	20.01768	13.56086
JB	7526.02000	10813.76000	853.97700	2098.45300	149.86800	2020.39500
Olasılık	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000
Toplam	580.35690	533.28690	459.07950	474.89940	395.68550	358.37160
St. Sapma Toplam	1416.93300	879.31890	483.65960	599.14160	577.35820	400.91000
Gözlem	424	418	468	412	364	346

Çalışmada GARCH(1,1) kullanıldığı için zaman seri analizlerinde veri setinin durağan olması gerekir. O yüzden öncelikle veri setlerinin durağan olup olmadığı test edilmiştir. Jarque-bera istatistiklerine bakıldığında olasılık değerleri çok küçük olduğu için normal dağılımı %1, %5 ve %10 da büyük güven seviyesinde reddetmektedir. Bu da endekslere ilişkin getiri serilerinin normal dağılmadığını göstermektedir. Şekil 2’de görüleceği üzere DOW30, DAX, SSE SHANGHAI, EGX30 VE BIST100 sola çarpık NİKKEİ 225 sağa çarpıktır. Kalın kuyruk probleminin olduğu gözlemlenmektedir.

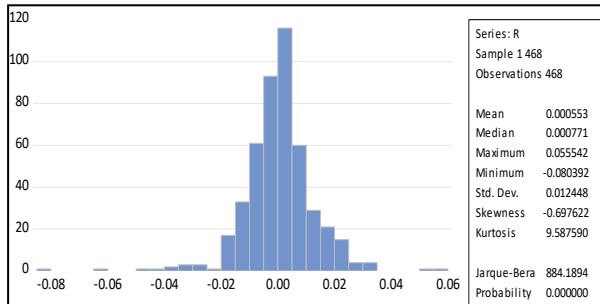
DOW 30



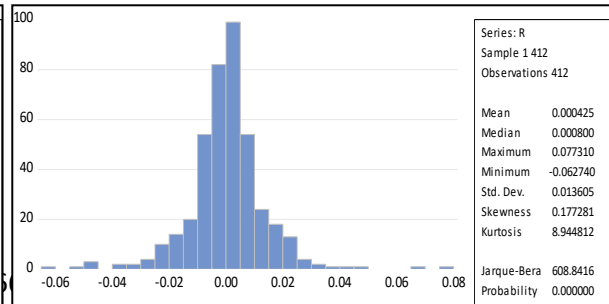
DAX



SHANGHAI



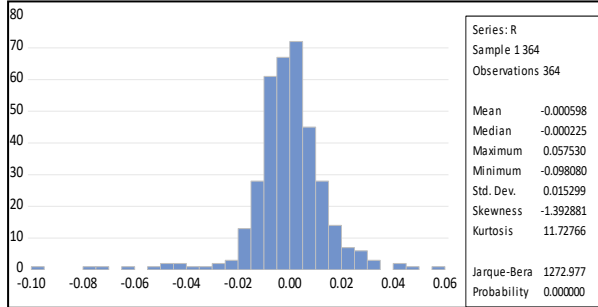
NİKKEİ 225



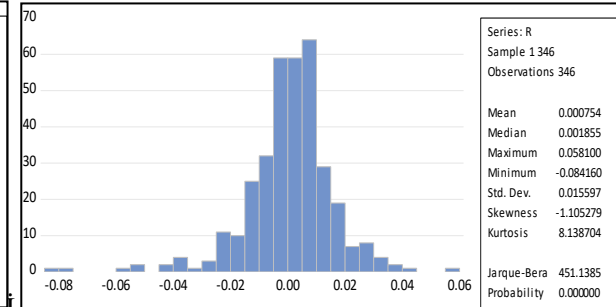
EGX30

BIST 100

EGX30



BIST 100



Şekil 2'ye göre, DOW30, DAX, SSE SHANGHAI, EGX30 VE BIST100 endeksleri genelde serimim, basıklık katsayıları 3'ten büyük olduğu için kalın kuyruk (leptokurtik) ve çarpıklık katsayısı (skewness) çok küçükte olsa negatif olduğu için sola çarpık NİKKEİ 225 endeksi sağa çarpık bir dağılıma sahiptir. Jarque – Bera istatistiği ise, “H₀: Normallikten sapma yoktur” temel hipotezinin reddedilebileceğini göstermektedir. Jarque-Bera test istatistiği değerinden de anlaşılacağı gibi %1 anlamlılık düzeyinde standartlaştırılmış artıkların normal dağılmadığı görülmektedir. Finansal veri setlerinde karşılaşılan en önemli sorun özellikle de pay senedi piyasalarında finansal zaman serilerinin durağan olmamasıdır. Burada durağanlık getiri serisi ile çalışarak sağlanmaktadır. Varyanslar ise sabit değil genelde değişken varyans olduğundan klasik varyans hesaplamaları doğru olmayacaktır. Değişken varyanslılığı ölçen ARCH ve GARCH modellerin finansal serilerin volatilitelerin modellenmesinde daha uygun bir model olmaktadır.

Tablo 5. Getiri Serisi ARCH LM Testi

	ARCH LM TEST			
	F-statistic	Obs*R-squared	Prob. F	Prob. Chi-Square
DOW30	1.80890	1.80972	0.17940	0.17850
DAX	1.48362	1.48546	0.22390	0.22290
SHANGAHİ	0.58841	0.59019	0.44340	0.44230
NİKKEİ 225	1.56010	1.56177	0.21240	0.21140
EGX 30	0.06275	0.06309	0.80230	0.80170
BIST100	3.85668	3.83604	0.05040	0.05020

Tablo 6. ILLIQMA Serisi ARCH LM Testi

	ARCH LM TEST			
	F-statistic	Obs*R-squared	Prob. F	Prob. Chi-Square
DOW30	0.18231	0.18310	0.66960	0.66870
DAX	0.00382	0.00384	0.95070	0.95060
SHANGAHİ	2.48185	2.47929	0.11580	0.11540

NİKKEİ 225	0.38402	0.38554	0.53580	0.53470
EGX 30	0.00033	0.00033	0.98550	0.98540
BIST100	1.31189	1.31452	0.25290	0.25160

H_0 : varyanslar birbirine eşit.

Yapılan analizde olasılık değeri Arch LM test istatistiğine ilişkin olasılık değeri kritik seviyeden (%1) büyük olduğu ve varyanslar birbirine eşit olduğu için H_0 hipotezi kabul edilir. Değişken varyans problemi bu modelde kalkmıştır. Dolayısıyla model geçerli bir modeldir.

Tablo 7. Getiri Serisi Garch Modeli

	DOW 30				NİKKEİ 225			
	Katsayı	Std. Hata	Z. İstatistik	Olasılık	Katsayı	Std. Hata	Z. İstatistik	Olasılık
c	0.000004	0.000002	2.521390	0.011700	0.000006	0.000003	2.192227	0.028400
Arch	0.204566	0.047668	4.291488	0.000000	0.100220	0.024840	4.034603	0.000100
Garch	0.748128	0.048732	15.351760	0.000000	0.837612	0.045357	18.467190	0.000000
Dum	0.000011	0.000005	2.190322	0.028500	0.000004	0.000003	1.412486	0.157800
	DAX				EGX 30			
	Katsayı	Std. Hata	Z. İstatistik	Olasılık	Katsayı	Std. Hata	Z. İstatistik	Olasılık
c	0.000006	0.000003	2.297531	0.021600	0.000038	0.000007	5.540473	0.000000
Arch	0.137428	0.034050	4.036121	0.000100	0.372589	0.072370	5.148402	0.000000
Garch	0.803614	0.054862	14.647890	0.000000	0.356787	0.084962	4.199400	0.000000
Dum	0.000022	0.000011	2.057307	0.039700	0.000027	0.000010	2.595598	0.009400
	SHANGHAI				BIST 100			
	Katsayı	Std. Hata	Z. İstatistik	Olasılık	Katsayı	Std. Hata	Z. İstatistik	Olasılık
c	0.000009	0.000004	2.332720	0.019700	0.000016	0.000007	2.245569	0.024700
Arch	0.188002	0.021608	8.700506	0.000000	0.128854	0.038775	3.323097	0.000900
Garch	0.766445	0.029855	25.672610	0.000000	0.810841	0.059661	13.590900	0.000000
Dum	0.000003	0.000003	0.958968	0.337600	-0.000002	0.000004	-0.551938	0.581000

Tablo 8. ILLIQMA Serisi Garch Modeli

	DOW 30				NİKKEİ225			
	Katsayı	Std. Hata	Z. İstatistik	Olasılık	Katsayı	Std. Hata	Z. İstatistik	Olasılık
c	0.07618	0.01519	5.01443	0.00000	0.04178	0.01410	2.96399	0.00300
Arch	0.13978	0.02179	6.41399	0.00000	0.09652	0.01791	5.38940	0.00000
Garch	0.79260	0.02307	34.35880	0.00000	0.87135	0.01984	43.92677	0.00000
Dum	0.02960	0.01136	2.60660	0.00910	-0.01308	0.00715	-1.83009	0.06720

DAX					EGX30			
	Katsayı	Std. Hata	Z.İstatistik	Olasılık	Katsayı	Std. Hata	Z.İstatistik	Olasılık
c	0.05845	0.01434	4.07587	0.00000	0.35300	0.03943	8.95348	0.00000
Arch	0.14872	0.02414	6.16096	0.00000	0.54450	0.04836	11.26017	0.00000
Garch	0.79050	0.02813	28.10422	0.00000	0.27771	0.05278	5.26127	0.00000
Dum	0.10367	0.02720	3.81117	0.00010	-0.06657	0.02506	-2.65698	0.00790
SHANGHAI					BIST100			
	Katsayı	Std. Hata	Z.İstatistik	Olasılık	Katsayı	Std. Hata	Z.İstatistik	Olasılık
c	0.04078	0.01958	2.08349	0.03720	0.10059	0.02747	3.66189	0.00030
Arch	0.25327	0.02382	10.63279	0.00000	0.13604	0.03473	3.91660	0.00010
Garch	0.75234	0.01728	43.54157	0.00000	0.78155	0.04528	17.25981	0.00000
Dum	0.01823	0.01483	1.22900	0.21910	-0.03366	0.01360	-2.47586	0.01330

Normal getiri serilerinde değişken varyans probleminin olup olmadığı ARCH-LM testi ile analiz edilmiştir. Analiz sonucunda değişken varyans probleminin olduğu belirlenmiştir. Bunu da ortadan kaldırmak için de GARCH modeli kurulmuştur. Bu model kurulduktan sonra otokorelasyon ve değişken varyanslılık problemi ortadan kalkmıştır. Model de Varyans Denklemi (Variance Equation) anlamlıdır, katsayılarının hepsi anlamlı çıkmaktadır. ARCH ve GARCH katsayılarının toplamı 1'den küçük ve pozitif olma koşullarını sağlamaktadır. Kukla değişkeni gösteren dum'in katsayısı anlamlıdır yani pandemi sonrası varyansta bir değişim olmuştur ve ülke endekslerinin varyanslarını arttırmıştır. Dum'nin katsayısının pozitif olması pandemi sonrası dönemde varyansta bir artışın olduğunu göstergesidir.

SONUÇ

Bu çalışmada, Covid-19'un ABD, Almanya, Çin, Japonya, Mısır ve Türkiye'deki borsa endekslerinin oynaklık yapısında ve likiditelerinde herhangi bir değişikliğe yol açıp açmadığı araştırılmıştır. Araştırmaya konu ülke borsa endekslerinin hepsinin getiri serilerinin klasik finansal zaman serilerinde gözlemlenen kalın kuyruk ve çarpıklık özellikleri tespit edilmiştir. Ayrıca volatilitate kümelenmeleri gözlemlenmiştir. Bundan dolayı, ülke borsalarına ilişkin gösterge endekslerinin hepsinin (DOW30, DAX, SSE SHANGHAI, NIKKEI, EGX30 ve BIST100) volatilitate ve likidite serilerinin değişken varyanslılığı da göz önünde bulunduran GARCH (1,1) modellerle tahmin edilebileceği ortaya konulmuştur.

Endekslere ilişkin getiri ve likidite serileri koşullu varyans modellerinden GARCH(1,1) ile tahmin edilmiş ve varyans denklemlerine kukla değişkenler ilave edilmiştir. Volatilitate serilerinde BİST hariç diğer gösterge endekslerinin hepsinde kukla değişkenin katsayısı pozitif çıkmıştır. Bu Covid-19 süreci sonrasında Türkiye hariç diğer ülke borsa endekslerinin volatilitatesinde artış olduğunu göstermektedir. Türkiye'de bu katsayının küçük de olsa negatif çıkmasının sebebi günlük marjın %10'a düşürülmesi olabilir.

Likiditedeki değişkenlik ise Amerika, Almanya ve Çin’de artarken diğer ülke borsalarında düşmüştür. Gelişmiş ülkelerin likiditesindeki değişkenliğin gelişmekte olanlara oranla fazla olması bu borsaların derinliğine ve kriz zamanlarında daha fazla yatırımcının likit hale geçme beklentisi nedeniyle olabilir.

Finansal piyasalarda likiditeyi güçlendirmek için başta finansal piyasa mimarisinde sağlam ve şeffaf ekonomik politikalara uyumlu olarak tasarlanmış işlem, takas ve uzlaştırma sisteminin varlığı ile merkez bankalarının sistemik riski önleyici müdahale politikalarının varlığı önemlidir. Bu yapının sağlam mimari ile tasarlanması ortaya çıkabilecek beklenmeyen riskler için bir sigorta vazifesi görecektir.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, M. (2020). “Covid-19 Pandemisinin Türkiye Ekonomisine Etkilerinin Makroekonomik Analizi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Covid-19 Sosyal Bilimler zel Sayısı, Yıl:19 Sayı:37 Bahar (zel Ek), ss.191-221.
- Al-Awadhi, A. M., Al-Saifi, K., Al-Awadhi, A., Alhamadi, S. (2020). “Death and Contagious Infectious Diseases: Impact of the COVID-19 Virus on Stock Market Returns”, Journal of Behavioral and Experimental Finance, 27, 1-5.
- Amihud, Y. (2002). “Illiquidity and Stock Returns: Cross-Section and Time-Series Effects”, Journal of Financial Markets, 5, 31-56.
- Atakan, T. (2009). “İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında Değişkenliğin (Volatilitenin) Arch-Garch Yntemleri İle Modellenmesi”, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadı Enstits Dergisi, Sayı 62, s. 48-61.
- Baldwin, R., Tomiura, E. (2020). Thinking Ahead about the Trade Impact of COVID-19. In Economics in the Time of COVID-19 (pp.:59-71). Centre for Economic Policy Research Press, London.
- Bollerslev, T. (1986). “Generalized Autoregressive Conditional Heteroscedasticity, Journal of Econometrics”, 31, 307- 327.
- Cecchetti, S. G., Schoenholtz, K. L. (2020). Contagion: Bank Runs and COVID-19. In Economics in the Time of COVID-19 (pp.: 77-80). Centre for Economic Policy Research Press, London.
- Cochrane, J. H. (2020). Coronavirus Monetary Policy. In Economics in the Time of COVID-19 (pp.: 105- 108). Centre for Economic Policy Research Press, London.
- Dickey, D. A., Fuller, W.A. (1979). “Autoregressive Time Series with a Unit Root”, Journal of American Statistical Association, 74, 427-431.
- Engle, R. F., (1982). “Autoregressive Conditional Heteroscedasticity with Estimates of the Variance of U.K. Inflation”, Econometrica, 50, 987- 1008.
- Fettahoğlu, S. ve Fettahoğlu A. (2018). İşletme Finansmanı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Goodell, J.W. (2020). “COVID-19 and Finance: Agendas for Future Research”, Finance Research Letters, 35(3):101512. Doi:10.1016/j.frl.2020.101512.
- Gujarati, D. N. (2001). Temel Ekonometri, (evirenler: şenesen, ., ve şenesen, G, G.), Literatr Yayınları, İstanbul.

- Keleş, E., (2020). “Covid-19 ve BIST-30 Endeksi Üzerine Kısa Dönemli Etkileri”, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:42 Sayı: I, ss. 91-105.
- Luo, S., Tsang, K. P. (2020). “China and World Output Impact of the Hubei Lockdown During the Coronavirus Outbreak”, *Contemporary Economic Policy*, 38(4) 583-592.
- McKibbin, W., Fernando, R. (2020). “The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios”, CAMA Working Paper, No. 19/2020. <https://ssrn.com/abstract=3547729>.
- Onali, E. (2020). “Covid-19 and Stock Market Volatility”, <https://ssrn.com/abstract=3571453>.
- Şenol, Z., Zeren, F. (2020). “Coronavirus (Covid-19) And Stock Markets: The Effects of the Pandemic on the Global Economy”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 7(4), 1-16.
- Şit, A., Telek, C. (2020). “Covid-19 Pandemisinin Altın Ons Fiyatı ve Dolar Endeksi Üzerine Etkileri”, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Özel Sayı*, ss.1-13.
- Wikipedia. Pandemi. <https://tr.wikipedia.org/wiki/Pandemi#Etimoloji> (Erişim Tarihi: 21.04.2021).
- Yan, C. (2020). “COVID-19 Outbreak and Stock Prices: Evidence from China”, <https://ssrn.com/abstract=3574374>.
- Yan, B., Stuart, L., Tu, A., Zhang, T. (2020). “Analysis of the Effect of COVID-19 On the Stock Market and Potential Investing Strategies”, Working Article. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3563380>
- Yetgin, M. A. (2020). “Koronavirüsün Borsa İstanbul’a Etkisi Üzerine Bir Araştırma ve Stratejik Pandemi Yönetimi”, *Finans Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5(2), ss.324-335.
- Zeren, F., Hızarcı, A. (2020). “The Impact of COVID-19 Coronavirus on Stock Markets: Evidence from Selected Countries”, *Muhasebe ve Finans İncelemeleri Dergisi*, 3(1), 78-84.



Türkiye’de Refahiyol Hükümetinin Dış Politikası
Foreign Policy of the Refahiyol Government in Turkey

Strategic Public Management Journal
Volume 8, Issue 15, pp. 72-83
December 2022
DOI: 10.25069/spmj.955634
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 21.06.2021
Accepted: 11.09.2022
© The Author(s) 2022
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Hande ORTAY¹⁶

Öz

Bu makalede, 1995 genel seçimlerinden sonra kurulan Anayol hükümetinin devam edememesi ile kurulan Refahiyol hükümetinin, Temmuz 1996’da başlayıp, 11 ay süren dış politika analizinin yapılması amaçlanmıştır. Necmettin Erbakan liderliğinde kurulan koalisyon hükümeti sonrasında uygulanacak olan dış politika yurtiçinde ve yurtdışında çeşitli endişelere yol açmıştır. Burada, Refahiyol hükümetinin icraatları sonrası oluşan endişelerin ne ölçüde gerçekleştiği veya gerçekleşmediği ile ilgili günümüze gelen bilgi ve belgeler ışığında değerlendirmeler yapılmıştır.

Çalışmamızda yapılan belge analizi sonrasında, devlet geleneğine sahip Türkiye Cumhuriyeti’nin kurumsal yapıları, sivil toplum örgütleri, özgür basını, yetişmiş değerli devlet adamları ve dış politika uzmanları (büyükkelçi, ateşe) ile kurulan hükümetlerin ideolojik eğilimleri ne olursa olsun dış politika tek başlarına karar verme yetkileri sınırlı kalmaktadır. Ayrıca koalisyon hükümetlerinde hükümeti oluşturan diğer parti veya partilerin farklı görüşlerinin olması, liderlerin güvenoyu endişesi taşıması ile dış politikada daha çok ortak görüşe dayalı kararlar verdikleri görülmüştür. Bu doğrultuda Türk dış politikasının Refahiyol döneminde realist rasyonel-aktör yaklaşım çerçevesinde şekillendiğini, karar alma sürecinin ise Allison’un “bürokratik siyaset” modeline uygun olduğu sonucuna erişilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Siyasal İslam’ın Yükselişi, Refah Partisi, Refahiyol Kuruluşu, Erbakan, Türkiye.*

Abstract

This article aims to analyze the foreign policy of the Refahiyol government which was formed after the 1995 general elections due to the inability of the Anayol government to continue, starting in July 1996 and lasting 11 months. The foreign policies that will be implemented after the coalition government formed under the leadership of Necmettin Erbakan have caused various concerns at home and abroad. Here, the assessments were made in the light of the information and documents that have come to this day about the extent to which the concerns that occurred after the actions of the Refahiyol government occurred or did not occur.

After the technical and documentary analysis conducted in our study, the tradition of the Republic of Turkey with the institutional structures of the state, civil society, free press, distinguished statesmen and foreign policy experts trained (ambassador, attache); and established, regardless of the ideological inclinations of the government in foreign policy, the authority to decide on their own is limited. In

¹⁶ İstanbul Yeni Yüzyıl Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve
handeortay611903@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9553-5910.

Uluslararası İlişkiler Bölümü,

addition, in coalition governments, it has been seen that other parties or parties that make up the government have different views, leaders are concerned about a vote of confidence, and they make decisions based on a more common opinion in foreign policy. In this direction, it was concluded that Turkish foreign policy was formed within the framework of a realist rational-actor approach during the period of Refahyol, and that the decision-making process was in accordance with Allison's model of "bureaucratic politics".

Keywords: Rise of Political Islam, Refah Party, Refahyol Foundation, Erbakan, Turkey

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi yapısında, cumhuriyetin kuruluşundan itibaren, siyasi, ekonomik ve sosyal alanlarda Batılılaşma anlamındaki modernleşme projesini sekteye uğratabilecek gelişmelerin engellenmesi açısından, dini faaliyet ve kurumlaşmaları kontrol altında tutabilecek bir mekanizma geliştirilmiştir. Bu mekanizmanın tasarılanmasındaki amaç, Eric Hobsbawm'ın "tamamen bağımsız, toprakları ve dili itibarıyla homojen, seküler ve muhtemelen cumhuriyetçi/parlamentar" (Hobsbawm, 1996: 89) şeklinde tanımladığı modern ulus-devlet yapısının Türkiye'de kurulması ve korunması sürecinde projeye muhalif kesimlerin siyasetlerinin dinle ilgili boyutlarını etkisizleştirmektir. Dine yönelik bu yaklaşımın köklerinin Tanzimat Dönemi'ne (1839-1876) dayandığını ifade eden Ümit Cizre Sakallıoğlu, cumhuriyetin kuruluşu sonrası modernleşme hedefi doğrultusunda dini faaliyetlerin sınırlarını belirleyen yasal bir çerçeve geliştirildiğine ve bu faaliyetlerin devlet tarafından kontrolünü sağlayacak Diyanet İşleri Başkanlığı gibi çeşitli kurumlaşmalar oluşturulduğuna işaret etmiştir. Sakallıoğlu'na göre, bu yöntemlerle dini faaliyetlerin hem kamu alanının dışında bırakılması, hem de bu faaliyetlerin siyasi yansımalarının modernleşme projesine uyumlu hale getirilmesi amaçlanmıştır. Bu yöntemler 1970'li yılların sonuna kadar, farklı şekillerde ve yaklaşımlarla da olsa, uygulanmış ve büyük ölçüde istenilen sonuçları vermiştir (Sakallıoğlu, 1996: 231-236). Ancak 1980'li yıllardan itibaren çeşitli iç ve dış dinamiklerin etkinleşmesi sonucu İslam'ın siyasi alandaki ağırlığı tüm Orta Doğu'da olduğu gibi Türkiye'de de artmaya başlamıştır. Öncelikle 1979 yılında İran'da Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) Orta Doğu'daki en önemli müttefiklerinden biri olan Pehlevi hanedanının devrilerek, kısa bir süre sonra Batı karşıtı İslamcı bir rejimin yönetimi devralması ve aynı yılın sonunda Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) Afganistan'ı işgali, ABD'nin bölgesel politikalarında, bölge ülkeleri açısından önemli sonuçlar yaratacak değişikliklere yol açmıştır. Bu gelişmeler sonucunda Carter liderliğindeki ABD yönetimi "Yeşil Kuşak" politikasını ilan ederek hem SSCB'ye karşı bir "İslam kalkını" oluşturmak, hem de faaliyetlerini arttıran İslamcı radikal örgütler ve İran'ı çevrelemeyi amaçlamıştır. Bu politikanın ana hedefi, komünizmin yayılma tehdidine karşılık olarak, SSCB'nin komşusu Müslüman ülkelerde ılımlı Batı yanlısı İslamcı hareketleri destekleyerek, dinin SSCB'nin ideolojik yayılmacılığının hareket alanını daraltmasını sağlamak ve Batı karşıtı İslamcı rejimlerin bir modelini teşkil eden İran'ın sistemini bölgedeki diğer Müslüman ülkelere ihraç etmesini engellemek olmuştur. (Oran, 2001: 11). Bu dış dinamikler siyasal İslam'ın Türk siyasetinde etkinleşmesi için uygun bir zemin hazırlamıştır. 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında ise devletin dinle ilgili politikalarında göstereceği esnekliğin, dinin ideolojik ve etnik faaliyetlere karşı olumlu bir tutunum noktası oluşturmasına yol açacağı yönündeki varsayım Türkiye'de siyasal İslam'ı güçlendiren iç dinamiği yaratmıştır. Bu esnek yaklaşım çerçevesinde din derslerinin eğitim kurumlarında zorunlu kılınması gibi politikalar ve Türk-İslam sentezi gibi Türk kültürünün kaynaklarını ulus-din etkileşimine bağlayan bir teorik taban oluşturma çabalarının tekrar gündeme getirilmesi sonuç

olarak siyasal İslam'ın yükselişine katkıda bulunmuş, 1983-1991 arasındaki Anavatan Partisi (ANAP) iktidarları da bu uygulamaları arttırarak devam ettirmişlerdir (Sakallıoğlu, 1996: 244-247). Dolayısıyla 1980'li yılların sonuna gelindiğinde dış ve iç dinamiklerin etkisiyle güçlenen siyasal İslam, Türkiye'deki yönetici elitler için rejimin geleceği açısından ciddi bir endişe kaynağı yaratmaya başlamıştır.

Bu endişeler, 1994 yerel seçimlerinin sonuçları alındığında daha da artmıştır. Seçim sonuçlarına göre siyasal İslam'ı temsil iddiasında olan ve sisteme yönelik eleştiriler üzerine kurulmuş bir siyaset izleyen Refah Partisi'nin (RP) seçimlerde üçüncü parti olmasına rağmen oylarını iki kat arttırması ve İstanbul ile Ankara gibi büyük illerin belediye başkanlıklarını kazanması, rejimin geleceği ile ilgili kuşkuları daha da derinleştirici bir rol oynamıştır. Aralık 1995'te yapılan genel seçimlerde ise merkez sağda ANAP ile Doğru Yol Partisi'nin (DYP) liderleri Mesut Yılmaz ve Tansu Çiller arasındaki çekişme ve birbirlerine karşı yönelttikleri yolsuzluk iddiaları sonucu iki partinin de oy oranlarında düşme görülmüş, oy oranında az bir artış görülen RP seçimi birinci parti olarak tamamlamıştır. Toplumun elit kesimlerinin baskıları neticesinde ANAP ile DYP arasında Mart 1996'da güvenoyu olarak oluşturulan ANAYOL koalisyon hükümeti de söz konusu partilerin ve liderlerinin birbirlerine karşı tutumlarında değişiklik yaratmamış ve ANAP'ın Çiller ile ilgili bir yolsuzluk iddiasının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) soruşturma önergesi olarak geldiğinde önerge lehine oy vermesi sonucu koalisyon zayıflamıştır. Ardından RP'nin ANAYOL koalisyon hükümetinin güvenoyu alma sürecinin Anayasa'ya uygun olmadığı yönündeki iddiasının Anayasa Mahkemesi'nce incelenmesi neticesinde güvenoyu iptal edilmiş ve hükümet düşmüştür. ANAYOL sonrasında RP ile DYP arasında koalisyon pazarlıkları yapılmış ve ilk sıra RP Genel Başkanı Necmettin Erbakan'da olmak üzere “dönüşümlü başbakanlık” formülü üzerinde anlaşan iki parti Temmuz 1996'da güvenoyu olarak Refahyol koalisyon hükümetini kurmuştur.

Refahyol koalisyonu, siyasal İslam'ın temsilcisi RP'nin, 1960 sonrası Milli Nizam Partisi ile başlayan ve Milli Selamet Partisi ile devam eden geleneğinin seçimin galibi büyük ortak olarak bir koalisyon hükümetinde yer aldığı ve genel başkanının Başbakan olduğu ilk hükümettir. Ayrıca siyasal İslamcı hareketlerin tüm Orta Doğu bölgesinde olduğu gibi Türkiye'de de yükseldiği ve bölge ile ilgili politikalarda önemli bir unsur haline dönüştüğü (Huntington, 1993: 22-49) bir anda oluşması hem Türkiye'de hem de diğer ülkelerde Refahyol hükümetinin ekonomik, sosyal, eğitim vb. alanlarındaki tüm siyasalarına, bu arada dış politikasına da dini motiflerin egemen olacağı yönünde bir inancın gelişmesine neden olmuştur. (Robins, 1997: 109-113). Bir başka deyişle, Refahyol koalisyonunun gündeme getirdiği temel endişe, Sakallıoğlu'nun devletin din kurumu ve dini faaliyetler üzerinde kontrolü şeklinde tanımladığı Türkiye'deki cumhuriyet dönemi “İslam-devlet etkileşimi” yapısının altüst olarak, dinin devleti kontrol altına alıp almayacağı etrafında gelişmiştir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu amaç doğrultusunda test edeceği hipotez şudur:

Hipotezin testi sürecinde kullanılacak modelleri ortaya koymadan evvel “orta sevide güce sahip devlet” kavramını tanımlamak gerekmektedir.

Bir devletin gücü, o devletin başta ekonomik ve askeri kabiliyetleri ile demografik ve coğrafi özelliklerini belirli bir stratejik amaç doğrultusunda kullanabilme iradesinin bir fonksiyonudur. Ray S. Cline, “bir devletin algılanılan gücü” şeklinde özetlediği bu güç tanımını şöyle formüle etmiştir:

$$Pp = (C + E + M) * (S + W)$$

Bu formülde Pp devletlerin algılanılan gücünü, C demografik ve coğrafi özelliklerin devletlere sağladığı avantajların oluşturduğu kritik kitleyi, E ve M devletlerin sırasıyla ekonomik ve askeri kabiliyetlerini, S ve W ise stratejik amaç ve irade katsayılarını ifade etmektedir. Bu unsurlardan “maddi” (tangible) olanları devletlerin ekonomik ve askeri kabiliyetleridir. Diğer unsurlar ise, “maddi olmayan” (intangible) kavramları ilgilendirdiğinden, araştırmacının yargılarına göre farklı değerler alabilen daha ziyade sübjektif unsurlardır (Papp, 1991: 384-385). Dolayısıyla, objektif bir değerlendirme açısından bir devletin gücünü belirleyen ana unsurların o devletin ekonomik ve askeri kabiliyetleri olduğu kanısı kuvvetlenmektedir (Sönmezoğlu, 2000: 160-164). Gücün böyle tanımlanması neticesinde William Hale tarafından devletlerin güçlerine göre “büyük, orta seviyede veya küçük devlet” şeklinde sınıflandırılmasıyla ilgili olarak dile getirilen şu yargıyı doğrulamak mümkündür: Güç bir devletin diğer devletleri istemedikleri bir hareket tarzını uygulamaya mecbur edebilme ve kendisine bu tip bir baskının yapılmasına direnebilme kabiliyetidir (Hale, 2000: 1-2). Büyük güçler bu tip bir yaklaşımı, gücünü oluşturan unsurları dünya çapında harekete geçirebilme üstünlüğü sayesinde küresel düzeyde uygulayabilen devletler, orta seviyede güçler ise bunu, çoğu zaman büyük güçlerin de onayı ile daha ziyade bölgesel düzeyde uygulayabilen devletlerdir.

Bu çalışmada “dış politikada değişim” veya “sapma” kavramı da Bilge Nur Criss’in bir makalesinde değindiği Kjell Goldmann tarafından geliştirilen tanıma uygun olarak anlaşılmaktadır. Goldmann’ın tanımına göre dış politika uygulamasında değişim, belli bir durumda yeni bir davranış sergilenmesi veya evvelce başka bir davranış tarzı yarattığı gözlemlenen belli bir durumla ilgili olarak yeni bir davranış gösterilmesidir (Rubin, 1998: 12-15). Dolayısıyla Refahyol dönemi dış politikayı incelenirken Goldmann’ın tanımladığı türde bir davranış tarzı değişikliği olup olmadığı üzerinde durulacaktır.

Çalışmanın hipotezinin test edilebilmesi amacıyla öncelikle Anoushiravan Ehteshami ve Raymond Hinnebusch tarafından orta seviyede güçlerin uygulayabileceği alternatif dış politika yaklaşımları ile ilgili olarak geliştirilen çerçeveden yararlanacaktır. Ehteshami ve Hinnebusch bir çalışmalarında, orta güçte devletlerin uluslararası siyasi sistemi etkilemek amacıyla bölgelerinde takip edebilecekleri dış politikayı Suriye ve İran’ın Orta Doğu politika çerçevesinde incelemişlerdir (Ehteshami vd, 1997: 15-19).

Yazarlara göre orta güçte devletler dış politika belirlemede kendi şartlarına göre üç alternatif kaynaktan birini tercih ederler. Bunlardan birincisi, realist yaklaşıma uygun olarak “sistemik sınır ve fırsatlarla belirlenmiş, ideoloji ve iç dinamiklerden arınmış, mevcudiyetin devamı amacından hareketle en azından uzun vadede kar-zarar hesaplarına dayalı” elitlerin yönetiminde uygulanan rasyonel bir dış politika tercihidir. İkincisi, iç iktidar mücadelesi, sağlam bir kurumsallaşmanın mevcut olmaması ve/veya yönetime geniş bir halk desteğinin bulunmaması gibi yerel zayıflıklar nedeniyle iç politik yapının kaypak olduğu orta seviyede güçlerin takip edebileceği, kar-zarar hesaplarının etkili biçimde gözetilmediği ve milliyetçilik yoluyla meşruiyet hedefleyen irrasyonel dış politika alternatifidir. Üçüncü alternatif ise, diplomaside siyaset yerine ekonomiyi belirleyici bir faktör olarak gören, “ithal ikamesi” gibi sermaye birikimini sağlayacak politikalar takip edilmesi suretiyle, uluslararası ekonomide başat ülkelere olan bağımlılığı azaltmayı hedefleyen, böylelikle de varlığını ve dış politikada özerkliğini garanti altına alabileceği mantığını güden dış politika yaklaşımıdır. Yazarlar bu dış politika yaklaşımlarını sırasıyla “rasyonel aktör yaklaşımı”, “irrasyonel aktör yaklaşımı” ve “sermayeci yaklaşım” olarak isimlendirmişlerdir. Çalışmanın test edeceği hipotez doğrultusunda Refahyol dönemi dış politikası bu yaklaşımlardan ilki olan “rasyonel aktör yaklaşımı”na uygunluğu çerçevesinde ele alınacaktır. Öte yandan “rasyonel aktör” dış politika yaklaşımı ise çalışmaya Graham Allison’un karar

alma ile ilgili olarak geliştirdiği modeller doğrultusunda uygulanacaktır. (Dougherty vd, 1997: 172-178). Allison, devletlerin dış politika karar alma süreçlerinin “rasyonel-aktör yaklaşımı”na uygun olduğu yönünde genel bir varsayım bulunduğunu öne sürmüştür. Allison’a göre, bu yaklaşımda karar alıcıların, karara varmadan önce genel amaçlara göre alternatif hareket tarzlarını belirleyen ve kararlarına ilişkin her bir alternatifin sonuçlarını da hesap eden rasyonel şahıs veya kurumlar oldukları yargısı hakimdir. Allison, bu yaklaşımın daha açıklayıcı olması açısından modellerle de desteklenmesi gerektiği inancıyla, Max Weber’in devleti bürokratik bir aygıt olarak gören değerlendirmesinden hareket ederek, karar alma süreci ile ilgili olarak “bürokratik siyaset” (bureaucratic politics) ve “kurumsal süreç” (organizational-process) modellerini geliştirmiştir. Allison’un “kurumsal süreç” modelinde, devletlerin dış politikada karar alma süreçlerinde farklı kurumların belirli alanlarda katkılarda bulunduğu, hükümetlerin tek görevinin bu katkıları koordine ederek bir karara varmak olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla “kurumsal süreç” modelinde liderlerin veya hükümetlerin bu kurumların katkıda buldukları alana müdahalesi mümkün değildir. “Bürokratik siyaset” modeli ise, karar alma sürecinin, değişik karar alıcı odaklar arası bir rekabet yarattığı ve bu rekabet sonucu varılan dış politika formülasyonunun bu odaklar arasında yapılan çeşitli pazarlıkların ürünü olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle, “bürokratik siyaset” modeline göre geliştirilen dış politika sadece kurumların kendi alanlarında yaptıkları çalışmalar sonucu yarattıkları katkı ile değil, aynı zamanda pazarlık çerçevesinde rol oynayan kurumların güç rekabetinin sonucuna göre belirlenmektedir. Bu iki modelde de sonuç olarak belirlenen dış politikanın “rasyonel aktör yaklaşımı”na uygun olduğu söylenebilir. Dolayısıyla çalışmada Refahiyol hükümetinin dış politika karar alma süreci ve uygulamaları açısından “kurumsal süreç” veya “bürokratik siyaset” modelleri dahilinde geliştirildiği yönünde bir genelleme yapılabildiği takdirde, bu dönemdeki dış politikanın “rasyonel aktör yaklaşımı”na da uygun olduğu yargısına varılması mümkündür.

Konu yukarıda değinilen modeller çerçevesinde ele alınırken birinci bölümde Türk dış politikasındaki geleneksel eğilimlere ve karar alma yapısına değinilecektir. Bununla amaçlanan, öncelikle Refahiyol döneminde geleneksel dış politikadan radikal bir sapma olup olmadığını anlayabilmek için Türk dış politikasındaki genel eğilimleri kavrayabilmektir. İkinci amaç ise bu dönemde bir sapma tespit edildiği takdirde, bu sapmanın ne ölçüde RP’nin koalisyonunda yer almasına bağlı olduğunu görmek amacıyla karar alma mekanizmasını ve bu mekanizmada lider ve diğer hükümet üyelerinin oynayabileceği rolleri tanımlamaktır. İkinci bölümde, Refahiyol döneminde Türk dış politikasının oluşturulmasında rol oynayan siyasi kadrolar ile koalisyon protokolü ve hükümet programında ortaya konulduğu şekliyle hükümetin dış politika ilke ve hedeflerine değinilecektir. Son olarak üçüncü bölümde, bu arka plan çerçevesinde Refahiyol hükümetinin dış politika uygulamaları çeşitli örneklerle incelenecektir.

2. TÜRK DIŞ POLİTİKASININ GELENEKSEL EĞİLİMLERİ VE KARAR ALMA YAPISI

Osmanlı İmparatorluğu’nun 17. yüzyılda başlayan gerileme döneminden itibaren Türk devletinin uluslararası siyasi sistemin başat Batılı güçleri ile yakın ilişkiler geliştirmek yönünde yerleşik bir dış politika eğilimi geliştirdiği görülmektedir. 19. Yüzyıl boyunca varlığını ve bütünlüğünü devam ettirebilmek amacıyla, statükoyu korumak ve değiştirmek isteyen tüm başat güçlerle, güç dengesi sisteminden faydalanmak suretiyle yakın ilişkiler kurmak üzerine kurulu hassas bir dış politika uygulayan (Fromkin, 1989: 33-76) Türk diplomasisi aynı yaklaşımı cumhuriyetin kurulmasını takip eden ilk yıllarda da göstermiştir. Tanzimat döneminde başlayan modernizasyon hareketlerini arttırarak devam ettiren Atatürk iç dinamiklerin oldukça etkin olduğu cumhuriyetin kuruluş yıllarında “yurtta sulh, cihanda sulh” olarak özetlediği bir dış politika uygulamıştır. 1919-1939 arası döneme genel

hatlarıyla damgasını vuran bu dış politikanın temel amacı, Lozan Antlaşması'yla belirlenen ülke sınırlarını korumak, bu doğrultuda, İngiltere ve Fransa gibi statükocu büyük güçlerle iş birliği arayışı sürdürülürken, aynı anda Almanya ve SSCB gibi revizyonist başat güçlerle de (güç dengesi prensibi çerçevesinde) mesafeli bir ilişki kurabilmektir (Oran, 1980: 250-257). Soğuk Savaş döneminde ise güç dengesinin ABD liderliğinde Batı ve SSCB liderliğindeki Doğu blokları arasındaki iki grup devlet çerçevesinde “çift kutuplu” olarak oluşması neticesinde Türkiye yerleşik eğilimine uygun hareket etmiş ve uluslararası siyasi sistemin Batılı başat güçleri arasında yer almıştır. 1952 yılında Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü'ne (NATO) üye olan Türkiye örgütün Güneydoğu Akdeniz kanadında, ayrıca İngiltere ile ABD'nin Orta Doğu politikalarında Batılı müttefiklerinin güvenlik çıkarları açısından önemli roller oynamıştır (Sönmezoğlu, 1994: 425-430). Türkiye bu dönemdeki dış politikasıyla hem SSCB kaynaklı ideolojik ve askeri yayılcılık tehdidini bertaraf etmeyi, hem de bölgesinde lider bir güç statüsü kazanmayı hedeflemiştir.

Soğuk Savaş sonrası uluslararası siyasi sistemde SSCB'nin dağılmasıyla ABD'nin sisteme hakim rolünün pekişmesi üzerine, bir yandan bölgesel güvenliği açısından ABD ve ABD'nin Orta Doğu'daki en önemli müttefiki konumundaki İsrail ile ilişkilerini geliştiren Türkiye, öte yandan da, Orta Asya'da enerji ve güvenlik alanlarında ABD destekli politikalarla rolünü kuvvetlendirmeyi amaçlamıştır. Avrupalı güçlerle de ilişkilerini geliştirmeyi hedefleyen Türkiye, bu dönemde Avrupa ülkelerinin entegrasyon girişiminde yer alma çabalarını hızlandırmıştır. Günümüzde adı Avrupa Birliği (AB) olan bu girişime ilk başvurusunu 1959 yılında yapan Türkiye, 1995 yılında AB üyesi ülkelerle gümrük birliğine girmiş, 1999 yılında da AB ile arasında Katılım Ortaklığı Belgesi'nin imzalanmasıyla tam üyelik yolunda önemli bir adım atmıştır.

Tüm bu gelişmeler, Criss'in de ifade ettiği gibi Türk dış politikasına hakim bir Batılı yönelime (Western orientation) işaret etmektedir. Dönem dönem Türk dış politikasında iç ve dış konjonktürün oluşturduğu şartlar çerçevesinde aktif veya pasif yaklaşımlar sergilense de bu yaklaşımların genel hatlarıyla Batılı başat güçlere yakın çizgisi değişmemiştir. Bu durum Türkiye'nin bulunduğu bölgelerdeki ülkelerle olan ilişkilerine de yansımış, bölgedeki olaylara yönelik tepkisini (Körfez Savaşı'nda olduğu gibi) genelde bu gelişmelerin Batılı güçlerle ilişkilerine muhtemel etkilerine göre geliştirmiştir.

Türkiye'nin bu genel eğilimler çerçevesinde oluşan Türk dış politikasının belirlenmesi sürecinde genel olarak kurumsal yapının ağırlıklı rolünden söz etmek mümkündür. Dış politikada karar alma süreci açısından hukuki zeminde yetkili ve sorumlu kılınan kurumların başında Anayasa'nın 112. Maddesi uyarınca yürütme organı olarak hükümet gelmektedir. Hükümet tarafından belirlenen dış politikanın uygulanması görevi ise 5 Haziran 1969 tarih ve 1173 sayılı “Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu” yasının yanı sıra, 8 Haziran 1984 tarih ve 206 sayılı “Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ve de 24 Haziran 1994 tarih ve 4009 sayılı “Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile Dışişleri Bakanlığı'na verilmiştir. “Türk Dış Politikası” adlı çalışma 4009 sayılı kanuna göre Dışişleri Bakanlığı'nın bu görev çerçevesindeki sorumluluklarını şu şekilde sıralamaktadır:

Bakanlığın yetki ve görevleri Madde 2/a'da ‘Hükümetçe tespit edilecek esaslara göre dış politikayı uygulamak ve Türkiye Cumhuriyeti'nin yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlarla ilişkilerini yürütmek,’ 2/b'de ‘Türkiye Cumhuriyeti dış politikasının tespiti için hazırlık çalışmaları yapmak ve tekliflerde bulunmak, tespit edilecek dış politikayı yürütmek ve koordine etmek,’ 2/d'ye göre yabancı devletler ve örgütlerle görüşmeleri yürütmek, 2/e'ye göre diğer bakanlık ve kuruluşların faaliyetlerinin dış politikayla uyumlu olmasını sağlamak, 2/f'ye göre mali, iktisadi ve diğer teknik konulardaki görüşmelerin dış politikaya uyumlu olmasını gözetmek, gerekirse katılmak, 2/h'ye göre ‘Yabancı

devletler ve milletlerarası kuruluşlar nezdinde temsil işlerini yetkili makam olarak yürütmek,' 2/i'ye göre 'Yabancı devletler ve milletlerarası kuruluşlardaki gelişmeleri ve bunlar arasındaki ilişkileri takip etmek' olarak belirlenmiştir (Oran, 1980: 91). Anayasa'nın 92. ve 104. Maddesi ise Cumhurbaşkanı'na dış politika karar alma sürecinde biçimsel görevler vermiş ve Cumhurbaşkanlığı makamını antlaşmaların onaylanması ve yayınlanması ile başkomutanlık sıfatı çerçevesinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kullanılmasına karar verilmesinde sorumlu kılmıştır. Öte yandan, Anayasa'nın

87. ve 90. Maddeleri TBMM'nin karar alma sürecindeki rollerini belirlemiş, 87. Madde TBMM'nin savaş hali ilan etme, Türk Silahlı Kuvvetleri'ni yurtdışına gönderme veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme" yetkilerini tanımlarken, 90. Madde genel hatlarıyla TBMM'nin milletlerarası antlaşmalara dayanan uygulama antlaşmaları çıkarma yetkisini ortaya koymuştur (Oran, 1980: 92). 1982 Anayasası'nın 118. Maddesi ise Milli Güvenlik Kurulu'na (MGK) dış politika karar alma sürecinde dolaylı sorumluluklar vermiştir.

Çalışmanın ilgilendiği dönem itibariyle 2001 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğinden evvelki haline göre "Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanının" katılımıyla toplanan MGK'nin kararlarının Bakanlar Kurulunca "öncelikle dikkate alınması" gerektiği belirtilmiştir (Sosyal, 1993: 224-225).

MGK gündemine Türkiye'nin ulusal güvenliğini ilgilendiren konuları aldığından ve bu konular çerçevesinde ulusal güvenlik politikasının oluşturulmasında Bakanlar Kurulu'nca "öncelikle dikkate alınması" gereken önlemleri belirlediğinden, dış politika karar alma sürecinde Refahyol dönemi boyunca etkili olmuş bir kurumdur. "Türk Dış Politikası" adlı çalışmaya göre, Türk dış politikasında karar alma sürecinde, Atatürk, İnönü ve Evren dönemlerinde liderler önemli ölçüde belirleyici rol oynamıştır (Oran, 1980: 74-90). Bu çerçevede 1919-1950 ve 1980-1983 yılları arası dönemlerde liderlerin dış politikanın oluşturulmasında etkin oldukları söylenebilir. Dışişleri Bakanlığı'nın kurum olarak karar alma sürecindeki ağırlığının artışı ise Fatin Rüştü Zorlu'nun bakanlık görevinde bulunduğu 1950-1960 yılları arasında gerçekleşmiştir. 1960-1980 yılları arasında, 1961 Anayasası'nın sağladığı özgürlükler çerçevesinde basın ve kamuoyunun da dış politikanın belirlenmesi sürecinde yer almaya başladığı görülmüştür. 1983-1991 yılları arasında ise liderin (Turgut Özal) dış politika karar alma sürecindeki etkinliği tekrar artmış, ayrıca bu dönemde dış ekonomik ilişkilere ağırlık verilmesi neticesinde iş dünyası da sürece katılmaya başlamıştır. 1990'lardan bugüne değin ise ulusal, bölgesel ve uluslararası güvenlik konularının uluslararası siyaset gündemindeki öneminin giderek artmasına paralel olarak Türk Silahlı Kuvvetleri'nin karar alma sürecindeki rolü de genişlemiştir. Ancak şahıs veya belli bir kurumun çeşitli dönemlerde karar alma sürecindeki ağırlığının artması, genellikle diğer kurumların tamamen etkisizleşmesi anlamına gelmemektedir. Bu çerçevede ana hatlarıyla Türk dış politikasında karar alma sürecinin farklı dönemlerde Allison'un sürece dahil kurumların uzmanlık alanları çerçevesinde katkıda buldukları "kurumsal süreç" modeli ile dış politika formasyonunda kurumlar arası rekabetin ve pazarlıkların yaşandığı "bürokratik siyaset" modeline uygun bir mekanizma çerçevesinde geliştiği savunulabilir.

3. REFAHYOL HÜKÜMETİNİN DIŞ POLİTİKA HEDEFLERİ VE KADROLARI

RP ve DYP arasındaki Refahyol koalisyonunun dış politika hedeflerini ortaya koyan temel metinler koalisyon protokolü ve hükümet programıdır (TBMM, 2001: 4). Her iki metnin dış politikayı ilgilendiren bölümleri birbirleriyle benzeştüğinden bu çalışmada koalisyon protokolü üzerinde durulacaktır. Refahyol koalisyon protokolünün "Giriş" bölümünde şu ifadelere yer verilmektedir:

Her iki parti, programlarının, hedeflerinin farklı, olduğunun bilincindedir. Koalisyon hükümeti, Anayasamızda ifadesini bulan ilkelere hareketle ortak bir programı ve ortak hedefleri, ilim, akıl, tecrübe, milletimizin faydası ve temel insan haklarına saygı ilkelerine göre ve uzlaşma mantığı ile gerçekleştirecektir. Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olması, Atatürk ilkeleri, iki parti arasında vazgeçilmez ortak uzlaşma zeminini teşkil etmektedir.

Dolayısıyla koalisyon programının hemen başında iki partinin programları arasındaki farklılıklar vurgulanmış, parti ve seçim programlarında sisteme eleştiriler yönelten RP'ye karşı DYP'nin koalisyon hükümetinde cumhuriyetin temel prensiplerinin bir ölçüde "koruyucusu" olduğu ima edilmiştir. Böylelikle protokolün hemen başında, çalışmanın giriş bölümünde değinilen ve toplumun elit kesimlerinde olduğu belirtilen endişeyi cevaplandırarak koalisyon ortakları, Atatürk ilkelerine atıfta bulunarak rejimin güvende olduğu mesajını vermiştir.

Koalisyon protokolünün AB ile ilişkileri içeren kısmında ise şu hususlar belirtilmiştir:

Gümrük Birliği ve Ankara Anlaşması ile amaçlanan nihai hedeflere ulaşılabilmesi için yasal düzenlemeler dahil, gerekli çalışmalar yapılacak, bu meyanda ülkemizin hak ve menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirler alınacaktır.

Bu ifadelerle Necmettin Erbakan'ın, partisi iktidara gelmeden evvel TBMM'de yaptığı bir konuşmada "Türkiye'nin sömürülmesi için gerekli bir zemin hazırladığını" ve "İslam Birliği'nin kurulmasını engellediğini" (Özcan, 1998: 268) öne sürdüğü Gümrük Birliği'ne Refahiyol döneminde devam edileceği vurgulanmıştır. "Ülkemizin hak ve menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirler alınacaktır" sözleriyle de bu konuda RP'ye tabanından gelebilecek eleştiriler yumuşatılmaya çalışılmıştır.

Protokolün "Dış Politika" başlıklı bölümünde ise şu değerlendirmeler yapılmıştır:

- Türkiye'nin dış politika alanında hedef ve amacı dünyada, bölgede, ülkede barışın muhafazasıdır.
- Dış ülkelerle ilişkilerimiz dostluk, iyi komşuluk ve karşılıklı işbirliği esasları çerçevesinde yürütülecektir.
- Hem Batılı ülkelerle, hem de manevi ve tarihi değerlerle bağlı olduğumuz İslam Ülkeleri, Orta Asya Türk Cumhuriyetleri ve Balkan ülkeleri ile iş birliği daha da geliştirilecektir.
- Yurt dışındaki vatandaşlarımızın haklarının korunmasına azami özen gösterilecektir.
- Türkiye'nin taraf olduğu bütün uluslararası antlaşmalara ve stratejik antlaşmalara bağlı kalınacaktır. Ancak bu anlaşmaların milli güvenlik ve milli menfaatler aleyhine tatbikine meydan verilmeyecektir.

Koalisyon hükümetinin dış politika hedeflerine yönelik bu ifadelerle de hem DYP hem de RP tabanına mesajlar verilmeye çalışılmış, ayrıca bu bölümdeki son Maddeyle, muhtemelen Çekiç Güç'ün (Operation Provide Comfort) görev süresinin uzatılması ile İsrail ile yapılan stratejik anlaşmanın devamına yönelik "milli güvenlik" ve "milli menfaatler" gibi bazı muğlak terimler kullanılarak RP'nin seçim öncesi söylemine mümkün merteye sadık kalacağı yönünde bir izlenim uyandırılması amaçlanmıştır.

Hükümet programında da koalisyon protokolüyle hemen hemen aynı ifadeleri kullanan Refahiyol hükümetinin, parti programlarındaki farklılıkların altını çizerek bir söylemden ve RP'nin tutumu nedeniyle askeri kesim, diğer partiler, akademisyenler, hukukçular, basın ve iş dünyasından tepki

alabilecek yaklaşımlardan uzak bir dış politika çerçevesi oluşturduğu söylenebilir. Ayrıca koalisyon ortaklarının protokol ve hükümet programında ortaya konduğu şekliyle Türkiye'nin "Batı yönelimli" dış politikası ile pek çatışmayan bu çerçeveyi geliştirirken, tabanlarını da memnun edici ifadeler kullanarak, eleştirileri engellemeyi amaçladıkları görülmektedir.

Bu protokol ve program çerçevesinde kurulan Refahiyol hükümetinin dış politika kadrosu, MGK toplantılarına katılabilen hükümet yetkilileri itibariyle, şu isimlerden oluşmuştur: Başbakan Necmettin Erbakan (RP), Dışişleri Bakanı Tansu Çiller (DYP), Milli Savunma Bakanı Turhan Tayan (DYP) ile İçişleri Bakanı Mehmet Ağar ve Ağar'ın 8 Ekim 1996 tarihli istifası sonrası Meral Akşener (DYP). Bu kadro yapısı MGK'da temsil yoluyla dış politika karar alma süreci açısından hükümette DYP'ye daha fazla sorumluluk verildiğini göstermektedir. Ancak Başbakan Erbakan Refahiyol hükümetinin görevde kaldığı süre boyunca başlattığı dış politika girişimlerinde RP'li Devlet Bakanları Abdullah Gül, Namık Kemal Zeybek ve Rıza Güneri'yi de yoğun olarak görevlendirmiş, böylelikle partisinin de bu süreçte ağırlığını hissettirmeyi amaçlamıştır.

4. REFAHIYOL HÜKÜMETİNİN DIŞ POLİTİKA UYGULAMALARI

Refahiyol hükümetinin dış politikasının belirlenmesinde öncelikle bir görev bölümü yapıldığı göze çarpmaktadır. Bu görev bölümüne göre Dışişleri Bakanı Tansu Çiller Batılı ülkeler ve kurumlarla ilgili temaslar üzerinde yoğunlaşırken, Başbakan Erbakan ve "gölge Dışişleri Bakanı" olarak yorumlanan Devlet Bakanı Abdullah Gül, İslam ülkeleri ile ilişkileri yönlendirmişlerdir (Rubin, 1998: 89-90). Bu çerçevede, Erbakan liderliğindeki RP iktidarının Batı ile ilişkilerde, özellikle de Sevr'in yeni bir uygulaması olarak tanımladığı Çekiç Gücün görev süresinin uzatılması ve "Hıristiyan Birliği" olarak tanımladığı AB ile imzalanan Gümrük Birliği anlaşmasının devam etmesi konularında, yapması beklenen radikal sapmaları koalisyon ortağının karşı çıkması neticesinde söylemden eylem düzeyine geçiremediği görülmüştür (Hale, 2000: 238-239). Ancak Batı ile ilişkilerde hareket alanı daralan RP'nin Orta Doğu ve Afrika'nın müslüman ülkeleri ile kurduğu yoğun temaslarda gösterdiği yaklaşım özellikle diplomatik ve askeri çevrelerle, kamuoyunun rejim yanlısı kesimlerinde eleştirilmiş ve bu ilişkilere "Türkiye'yi Batı'dan dışlayıcı" yaklaşımlar olarak kuşkuyla bakılmıştır. 1989 yılında yayınladığı bir parti broşüründe üyeleri müslüman ülkelerinden oluşacak Birleşmiş Milletler Teşkilatı, Savunma İş Birliği Teşkilatı, Ortak Pazar Teşkilatı ve Birliği ile Kültür İş Birliği Teşkilatı kurulmasını, ayrıca bu ülkeler arasında ortak para birimine geçilmesini öneren (Özcan, 1998: 269) Erbakan liderliğindeki RP yöneticileri, iktidar ortağı olduktan sonra bu yöndeki gayretlerin ilk örneğini oluşturacak bir girişimi başlatmışlardır. Ekim 1996'daki ilk toplantıyla başlatılan ve gelişmiş ülkeler arasındaki G-8'e benzetilerek Türkiye, Bangladeş, Mısır, Endonezya, İran, Malezya, Nijerya ve Pakistan gibi gelişmekte olan ülkeler arasında bir entegrasyon oluşturma hedefiyle D-8 ismi verilen ekonomik iş birliği anlaşması şeklindeki bu girişim bölge ülkeleri arasındaki ticaretin %4 seviyesinde olması nedeniyle hayal ürünü bir proje olarak nitelendirilmiştir (Robins, 1997: 93). Söylem ve siyasi eylemleriyle tabanına Batı karşıtlığını sürdürdüğü yönünde mesajlar veren Erbakan, bu çerçevede ilk resmi gezisini Batı ülkelerine değil, İran, Endonezya, Malezya ve Pakistan gibi Müslüman Asya ülkelerine gerçekleştirmiştir. Bu gezilerle Batı'ya ikincil derecede önem verdiğini göstermeyi amaçlayan Erbakan söylemiyle de bu yaklaşımın altını çizmiş, Batı güdümlü olmayan "şahsiyetli bir dış politika" izlediğini söyleyerek şu ifadeleri kullanmıştır:

Alman Bakan illa ne zaman Almanya'ya geleceğimi soruyor. İtalya başbakanı böyle istiyor. Ama ben önce Asya'ya sonra Kuzey Afrika'ya gidiyorum. Bir köprü görevi görüyorum. İşte şahsiyetli dış politika budur (Özcan, 1998: 273). Başka bir konuşmasındaki ifadeleriyle de "şahsiyetli dış politika" kavramıyla neyi kastettiğini daha geniş biçimde açıklamıştır:

Biz ABD ne der diye değil, Türkiye'nin menfaatleri neyi gerektiriyorsa onu yapacağız. Buna hiçbir ülke karşı çıkamaz. Müslüman kardeşlerimiz bizi şahsiyetsiz görüyor. Ne zaman şahsiyetli dış politika ortaya koyarsak, hem Batı, hem de Müslüman kardeşlerimizden itibar göreceğiz.

Erbakan'ın Ekim 1996'da düzenlediği gezilerin Asya bölümünün İran ayağı ABD ile Türkiye arasında sorun yaşanmasına yol açmıştır. Bunun nedeni, Başbakan'ın İran'ı ziyareti sırasında Tebriz'den başlayarak, Erzurum'a, ileriki safhalarda da Sivas üzerinden Ankara'ya ulaşacak bir doğal gaz boru hattı anlaşması imzalamasıdır. Bu imzadan sadece birkaç gün evvel ABD'deki Clinton yönetimi, İran-Libya Yaptırım Politikası (Iran-Libya Sanctions Act-İLSA) ilan etmiş olduğundan, Türkiye-İran arasında imzalanan doğal gaz boru hattı projesinin İLSA'nın bir ihlali olduğu düşünülmüştür. Ancak Washington'un, projeye açık karşıtlığına rağmen, projede İLSA'yı ihlal edici biçimde İran sınırlarında doğrudan bir Türk yatırımı olmadığı yönünde ikna edilmesi üzerine sorun çözülmüştür. Erbakan'ın, İran dini lideri Rafsanjani'nin Aralık 1996'da Türkiye'yi ziyareti sırasında bu ülkeyle bir savunma işbirliği antlaşması imzalama yönündeki eğilimi ise hem ABD'den tepki görmüş, hem de İran'ı bölgede bir müttefikten ziyade rakip olarak algılayan Genelkurmay Başkanlığı'nın olumsuz tavırla karşılaşınca gerçekleşmemiştir (Hale, 2000: 314-315). Erbakan ikinci tur ziyaretlerini ise Afrika'daki Müslüman ülkelere gerçekleştirmiş ve bu ziyaret programı çerçevesinde Ekim 1996'nın sonundan başlayarak Mısır, Libya ve Nijerya'ya gitmiştir. Afrika turu, Mısır'da Hüsnü Mübarek'in, ülkede irticai faaliyetler gösteren Müslüman Kardeşlik örgütünün lider kadrosuyla yakın ilişkileri nedeniyle Erbakan'a randevu vermeyi geciktirmesinden dolayı sorunlu başlamıştır. Ancak Afrika turu sırasında Erbakan'ın karşılaştığı en önemli şok, Dışişleri Bakanlığı diplomatlarının aksi yöndeki telkinlerine rağmen gerçekleştirdiği Libya ziyaretinde yaşanmıştır. Kasım 1996'da gerçekleşen ziyaret sırasında Türk yetkilileri İsrail ile yakın ilişkiler kurmakla suçlayan, Türkiye'nin Kürt vatandaşlarına baskı yaptığını iddia eden ve bir Kürt devleti kurulması yönündeki dileğini ifade eden Libya Devlet Başkanı Muammer Kaddafi'ye karşılık Erbakan'ın sessiz kalması hem diplomatik alanda, hem de kendi tabanında saygınlığını olumsuz yönde etkilemiştir. Bu ziyaret neticesinde bir Müslüman devlet başkanı tarafından muhatabına gösterilen diplomatik nezaketsizlik, sadece Müslümanlık temasına dayandırılmış bir dış politika yaklaşımının en azından Türkiye gibi 19. yüzyıldan bu yana Batı ile yakın ittifak ilişkileri bulunan bir ülke açısından büyük ölçüde geçersizleştiğini ortaya koymuştur (Robins, 1997: 92). İktidara gelişinden evvel İsrail ile yakın ilişkiler kurma amaçları nedeniyle Özal ve Çiller gibi liderlere ağır eleştiriler yönelten Erbakan, Aralık 1996'da İsrail'den 54 F-4 uçağı satın alınması yönünde 1994 yılında yapılan anlaşmayla ilgili olarak uçaklarda kullanılacak radar sistemine ilişkin anlaşmazlığın çözülmesinden sonra, bu çözümü teyit eden bir anlaşma imzalamış ve böylelikle de Türkiye ve İsrail arasındaki askeri iş birliği oluşumunu kabullenmiştir. Ayrıca Nisan 1997'de Milli Savunma Bakanı Turhan Tayan ve Mayıs 1997'de Genelkurmay İkinci Başkanı Çevik Bir'in İsrail'i ziyaretleri sırasında, bölgede Türkiye ve İsrail'e yönelik ortak tehditlerin İran, Irak ve Suriye kaynaklı olduğunun vurgulanmış ve bu amaçla özellikle askeri haberleşme alanında ortak projeler geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılmaya başlanması kararlaştırılmıştır. Bu durum, Erbakan'ın önemle üzerinde durduğu Müslüman ülkelerle ilişkilerini olumsuz etkileyen ve Refahiyol iktidarının başlamasından bir ay evvel Haziran 1996'daki Arap Zirvesi'nde tepkilere neden olan Türk-İsrail yakınlaşmasının Erbakan'ın başbakanlığı döneminde de gelişmesini sürdürdüğünü göstererek, RP'nin bu konuda da dış politika karar alma sürecinde etkisizleştiğini ortaya koyan bir başka örnek olmuştur (Oran, 1980: 564).

SONUÇ

Refahiyol dönemi iktidarı Erbakan'ın söylem ve ziyaretleri çerçevesinde ele alındığı takdirde Türk dış politikasının geleneksel Batılı eğiliminden bir sapma olarak algılanılabılır. Ancak Erbakan'ın tüm söylem ve Müslüman ülkelerle yoğun temaslarına rağmen, Çekiç Güç'ün görev süresinin uzatılması, Gümrük Birliği'ne ve İsrail ile iş birliğine devam edilmesi başka bir gerçeğe işaret etmektedir. Erbakan ve dış politika karar alma sürecinde yetkili olan (Abdullah Gül dışındaki) RP'li bakanların büyük ölçüde Batı ülkeleri ve İsrail ile ilişkilerde devre dışı bırakılması ve karar alma sürecinde yer alan Cumhurbaşkanı, silahlı kuvvetler, iş dünyası ile basın ve kamuoyu unsurlarının söz konusu ülkelerle ilişkilerde aktifleşmesi Türk dış politikasında, Robins'in de tespit ettiği gibi, devamlılığı sağlamıştır (Robins, 1997: 83). Erbakan'ın Asya ve Afrika'daki Müslüman ülkelere yaptığı ziyaretlerin ise resmi kanallarda ve kamuoyunda beklediği desteği görmemesi, ziyaretleri RP tabanını memnun etmeye yönelik "gösterilere" indirgemiş, bu ziyaretlerden taahhütler dışında somut hiçbir sonuç alınamamıştır. Bu göstergeler ışığında, Refahiyol koalisyonunda, RP'nin iktidarda büyük ortak statüsünden kaynaklanan, Goldman'ın kavramsal çerçevede atıfta bulunduğumuz tanımı çerçevesinde, bir "dış politika değişikliği" yaşanmadığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla dönemin dış politika bilançosu, çalışmanın hipotezini doğrulamaktadır.

KAYNAKÇA

- Dougherty, J. A. ve Pfaltzgraff, Jr., Robert L. (1997), *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. New York: Addison-Wesley Longman.
- Ehteshami, A. ve Hinnebusch, Raymond A. (1997), *Syria and Iran: Middle Powers in a Penetrated Regional System*. New York: Routledge.
- Fromkin, D. (1989), *A Peace to End All Peace: The Fall of the Ottoman Empire and the Creation of Modern Middle East*. New York: Avon Books.
- Hale, W. (2000), *Turkish Foreign Policy: 1774-2000*. London: Frank Cass Publishers. Hobsbawm, E. (1996), *The Age of Capital: 1848-1875*. New York: Vintage Books.
- Huntington, S. (1993), 'The Clash of Civilizations? Foreign Affairs.', Volume 73(3), ss.22-49.
- Huntington, S. (1996), *Political Order in the Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Kedourie, S. (2000), *Seventy-Five Years of the Turkish Republic*. London: Frank Cass Publishers.
- Kongar, E. (1998), *21. Yüzyılda Türkiye: 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kramer, H. (2001), *Avrupa ve Amerika Karşısında Değişen Türkiye (çev. Ali Çimen)*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Oran, B. (2001), *Türk Dış Politikası (Cilt 1 ve 2)*. İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Özcan, G. (1998), *Onbir Aylık Saltanat: Siyaset, Ekonomi ve Dış Politikada Refahiyol Dönemi*. İstanbul: Boyut Kitapları.
- Papp, D. S. (1991), *Contemporary International Relations: Frameworks for Understanding*. New York: MacMillan Publishing Company.
- Robins, P. (1997), 'Turkish Foreign Policy under Erbakan, Survival', Volume 39(2), ss.82-100. Rubin, B. (1998), *Turkish Politics and Foreign Policy*, Middle East Review of International

-
- Affairs (MERIA) (E-mail aracılığıyla rubinb@ashur.cc.biu.ac.il adresinden gönderilen kitaplar).
- Sakallıoğlu, Ü. C. (1996), 'Parameters and Strategies of Islam-State Interaction in Republican Turkey', *International Journal of Middle East Studies*, Volume 28:2, ss.231-251.
- Sönmezoğlu, F. (1994), *Türk Dış Politikasının Analizi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Sönmezoğlu, F. (2000), *Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi*. İstanbul: Filiz Kitabevi. Sosyal, M. (1993), *Yüz Soruda Anayasanın Anlamı*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- TBMM. (2019), 'Erbakan Hükümeti Programı', www.tbmm.gov.tr/ambar/HP54.htm, (21 Haziran 2021).
- TBMM. (2019), 'Erbakan Hükümeti Koalisyon Protokolü (RP-DYP)', www.tbmm.gov.tr/ambar/KP54.htm, (21 Haziran 2021).
- Vasquez, J. A. (1996), *Classics of International Relations*. New Jersey: Prentice Hall.