

## Türkiye'de Genç İşsizliği ve Çözüm Önerileri

Evren ARIKAN®

### ÖZET

Bir ülkenin geleceğe dönük olarak yaptığı en büyük yatırım, o ülkenin gençleri için en iyi şartlarda eğitim alma haklarını sağlamak ve gençlerin hayallerinde yer edinen kariyer hedeflerine ulaşmalarında köklü adımlar atmaktır. Özellikle küresel kriz sonrası Türkiye'de kabuğına sığmayan işsizliğe bağlı olarak "genç işsizliği" sorunu ön plana çıkmıştır. Bu konuyu ele alarak gençlerin işsizlik sorununa eğilmek çalışmaya önem katmıştır. Çalışmada Türkiye'deki genç işsizlik sorunu irdelenmiştir. Türkiye'de işsizlik noktasında atılan adımlar incelenmiş ve ilgili veriler tablolar ışığında sunulmuştur. Öte yandan gençlerin istihdamında atılması gereken geç kalınmış adımlar ele alınmıştır. Çalışmanın amacı Türkiye'deki genç işsizliği başlığını ele alarak gelinen boyutları tespit etmek ve bu sorunu çözmeye dönük gerekli öneriler sunmaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *Türkiye, İşsizlik, Genç İşsizliği, İstihdam, Eğitim.*

**JEL Kodları:** J21, J64.

### GİRİŞ

İşsizlik, çalışabilir durumda olmasına rağmen işi olmayıp, şayet iş bulması durumunda o işi yapabilecek olan ve bu kapsamda girişimlerde bulunup iş arayan tüm kesimi kapsamaktadır (UÇÖ, 1982). İşsizlik sorunu gerek sosyal gerekse ekonomik anlamda tüm toplumları etki eder. Yani işsizlik ülkelerin gelişmişlik düzeyine bakmaksızın özellikle de nüfustaki demografik yapının değişmesiyle beraber ciddi bir sorun olarak tüm dünyayı etkilemektedir. Bunun başlıca nedenleri, küresel dünyada gerek teknoloji alanında gerekse üretim faktörlerinde meydana gelen ilerlemeler ve dahi ticaretteki yönelimin bağlantıların farklı boyutlarda ivme kazanması işsizliğin artmasına sebebiyet vermiştir.

Türkiye başlığı altında işsizliği ele aldığımızda Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre, ülkede yaşanan ekonomik büyümelere rağmen bu durum olumlu anlamda işsizlik rakamlarına yansımamıştır. İşsizlik artmaya devam etmiştir. İstihdam alanları yeteri ölçüde oluşturulamamıştır. Bu durumdan toplumun birçok kısmı etkilenmiş olup özellikle de gençler en büyük payı almışlardır. Türkiye'de "genç işsizliği" önemli bir başlık olarak karşımızda çıkmakta olup; KOBİ'lerden sivil toplum kuruluşlarına, bürokrasiden yasalara kadar toplumun kesimleri tarafından üzerinde ehemmiyetle durulması gereken bir sorundur. Ülkemizde 15-29 yaş aralığı olarak kabul edilen ve toplumda en dinamik demografik grubu oluşturan genç kitle işsizlik noktasında en muzdarip olan kesimdir. Bu kapsamda dünya ülkeleri arasında genç

---

®E-posta: evren\_ark@hotmail.com, Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Doktora Programı, KOSGEB Siirt Müdürlüğü, ORCID: 0000-0002-4047-4468, Makale geliş tarihi: 13.06.2021, Makale kabul tarihi: 19.06.2021

nüfusa sahip olan ülkelerin başında gelen Türkiye'de genç işsizliği sorunu büyük önem arz etmektedir.

Bu çalışmada ilk olarak işsizliğe genel bir bakış yapılmış olup akabinde; Türkiye'deki genç işsizlik incelenmiştir. Son olarak, Türkiye'de genç işsizliği üzerine atılması gereken adımlar ve alınması gereken önlemler üzerine sonuç ve öneriler belirtilmiştir.

## 1. İŞSİZLİK KAVRAMI VE TÜRLERİ

İşsizlik, emeğin fiilen üretime katılmaması, bir başka değişle çalışma isteği ve potansiyeli olan şartları taşıyan ancak iş bulamayan işgücü varlığına verilen addır. (Yıldırım ve Karaman, 2001: 308). İşsizliğin meydana gelmesinde özellikle yaşanan nüfus artışları, ülkede genç nüfusun geldiği nokta, kırsal bölgelerden kentlere doğru uzanan iç göçlerin sebep olduğu bölgesel uyumsuzluk, firmaların rekabet edebilmedeki zayıflığı, yapılan yatırımların cılız kalması ve devlet politikalarının yetersizliği gibi durumlar etken rol oynamaktadır. İşsizlik oranlarının düşüklüğünden o ülkenin ekonomik gelişmişliğiyle ilgili bizlere bilgi verir. Bir başka değişle işsizlik oranı azaldıkça üretim artıyor demektir. Aksi durumda işsizlik oranı arttıkça o ülkede üretim kapasitesindeki verimlilik düşer demektir. Bu durum eksik istihdamdan kaynaklı olarak topluma ek külfetler getirmektedir. Bu da işsizliğin makroekonomik etkisi olarak değerlendirilir.

Geniş perspektiften ele alındığında tasarrufların azalmasına, sosyal güvenlikle ilgili elde edilen gelirlerde gerilemelerin yaşanmasına sebebiyet vererek ülkeyi zayıflatmaktadır. Haliyle teknolojik alanındaki gelişmeler de gecikmelerin yaşanması da kaçınılmaz olacaktır ki bu durum ülkenin diğer ülkelerle olan rekabet edebilirlik seviyesini düşürecektir. Nihayetinde işsiz olan bireyin hem kendisinde hem de çevresinde gelir kaybı yaşamakla birlikte, yine bu bireyin ülke üretimine katkı sunamaması üretimde kayıp meydana getirmiş olacaktır. Ülkelerde yaygınlaşmaya başlayan işsizlik fonunun yükü git gide artacak bu da o ülkenin ekonomisine ağır sonuçlar doğuracaktır.

Öte yandan Yeni Keynesyen Teorisinin işgücü piyasasına dönük bakış açısı incelendiğinde işgücü piyasasını, işletmelerin çalışanlarına olan tutum ve davranışları kapsamında ele aldığı gözlemlenmiştir. Özellikle eksik istihdam şartlarında çalışmalarına mecbur kaldıkları sebepleri incelemişlerdir. Bu teorinin işgücü piyasası ile ilgili temel düşüncesi işgücü piyasalarının iradi olmayan işsizliği, işgücü arz ve talep eşitliğini sağlayarak elimine etmediğidir. Bunun sonucu olarak Yeni Keynesyen Teorisi, işgücü piyasasının uzun zamanda dengelenememesini işsizlik dengesiyle açıklamaya çalışmıştır.

İşsizlik türlerini incelediğimizde genellikle açık, gizli ve sürekli durgunluk olmak üzere üç tür işsizlik ile karşılaşmaktayız.

### 1.1. Açık İşsizlik

Açık işsizlik, genel olarak kabul edilen bir kavram olup çalışma isteği ve mevcut potansiyeline rağmen cari bir ücrette iş arayıp ancak bulamayanların oluşturduğu işsiz toplumu ifade eder (Zaim,1997: 170). Kısaca açık işsizlik, kişinin para kazanıp hayatını idame edebilecek herhangi bir işinin olmamasıdır.

### 1.2. Gizli İşsizlik

Ürün miktarının aynı kalmasıyla beraber işletmeden ayrılan toplam işçi sayısıdır, Bir başka değişle işgücünün marjinal verimliliğinin sıfır olması halini ifade eder (Lordoğlu ve Özkaplan, 2003: 401). Yine bir işletmede bir işçinin almış olduğu ücret işçinin işletmeye sunmuş olduğu verimliliğinden yüksek çıkarsa yine bir gizli işsizlikle karşı karşıya kalınır. Çünkü verimlilik ücretten düşük olunca işveren için ortaya bir zarar çıkacaktır. Yani diğer işsizlik türlerinden farkı, ortada bir iş ve çalışan olmasına rağmen bu çalışanın aldığı ücret karşılığında üretime bir katkı sunmadığı görölmektedir.

### 1.3. Sürekli Durgunluk İşsizliği

Bu işsizlik türünde görölen en belirgin etken, ekonomide yaşanan durgunluk olmuştur. Bu da büyük bir kesimin işsiz kalmasına sebebiyet verebilir. Pazarda rakip olan ölkelerin oranla daha fazla çıktıyla daha ucuz ve daha karlı olması verimliliğin düşmesini tetikler ve ekonomide bir gerilemeye sebep olarak sürekli işsizliğin oluşmasına yol açar (Kocaoğlu, 1997: 159). Bu işsizlik türünün bir başka etken unsuru koyulan ekonomik hedeflerin amacına ulaşamamasıdır (Kocacık, 2004: 16). Tüm bunların sonucunda sürekli işsizlik, iş bulma noktasında çekilen zorluklar, ortaya çıkan rekabet şartları, gelir elde etmek amaçlı büyük kentlere olan göç sosyal sorunları doğurmaktadır. (Kocaoğlu, 1997: 159).

## 2. TÜRKİYE'DE İŐSİZLIęE GENEL BAKIŞ

2019 yılı Türkiye İştatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre ölkemiz nüfusumuz 83,2 milyona ve çalışma çağı olarak belirlenen 15 yaş ve üzeri nüfus 61,9 milyon kişiye ulaşmıştır. Bunun yanında Türkiye'de işsizliğin, ölkede var olan demografik yapı, eğitim sistemi, kalifiye eleman yetiştirme unsurları ve ölkemizin içinde bulunduğu ekonomik durumu ile ilişkili olduğu bilinmektedir. TÜİK tarafından yapılan tanımlamaya göre işsiz, referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan kişilerden iş aramak için son dört hafta içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve iki hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan onbeş ve daha yukarı yaştaki fertler işsiz nüfusa dahildirler (TÜİK, Erişim Tarihi: 11.04.2021). Taşıdığı şartlar itibariyle çalışabilecek durumda olup çalışmayı isteyen kişilerden bir bölümünün işinin olmamasına işsizlik denir. İşsizlik sadece gayri iradi işsizliği kapsar. Yani işsizlik hem iradi hem de gayri iradi işsizliği birlikte kapsamamaktadır (Ünsal, 2011: 20). Türkiye'de kayıtdışı istihdam hat safhalara ulaşmıştır. Bu bağlamda yaşanan küresel ekonomik krizlerden kaynaklı olarak işsizliğin boyutu tam olarak bilinmemekle beraber kapanan üretim tesislerinin sayısındaki artış, işten çıkarmalar, İŞKUR'a yapılan kayıt

sayısındaki artışlar gelecek adına endişe yaratmaktadır (Kaya, 2009: 19). OECD'ye göre, Türkiye'de çalışma potansiyeli olan 15-29 yaş arasındaki gençlerden %31,3'ü eğitim görmemiş, staj yapmamış ve istihdam edilmemiştir. OECD ülkeleri ortalaması ise %15,5'tir. Yani gençlerin üçte biri işsiz ve topluma katma değer sunamamaktadır. Bu da durumun vahametini ortaya koymaktadır (Yeldan, 2016).

Türkiye'nin sahip olduğu genç nüfus, girişimcilik kültürünün yerleştirilmesi için önemli fırsatlar sunan bir unsurdur. Bu kapsamda son yıllarda Türkiye'de girişimcilik ruhunu aşlamak için KOSGEB, İŞKUR gibi kurumlar başta olmak üzere gençleri teşvik edici çeşitli destek paketleri çıkarılmıştır. Ancak bu desteklerden yeteri kadar verim alınamadığı ortaya çıkan genç işsizliği rakamlarından anlaşılmaktadır. Bu denli genç nüfusa sahip bir ülkenin böyle önemli bir potansiyeli barındırmasına karşın gençleri kendi işinin patronu olma yolunda tam olarak yönlendiremediği görülmektedir. Bu bağlamda, gerekli adımlar atılarak yeni girişimciliğin önü açılmalı, gerekli destekler sağlanmalı ve açılan iş yerlerinin sürdürülebilirliği adına gerekli seferberlik ilgili kurumlarca sağlanmalıdır.

**Tablo 1. Temel İşgücü Göstergeleri (2005-2019)**

Gösterge		2005	2019
Nüfus (15 ve daha yukarı)	Bin Kişi	48.356	61.921
İşgücü	Bin Kişi	21.777	32.350
İstihdam	Bin Kişi	19.660	28.121
Tarım	Bin Kişi	4.615	4.923
Tarım Dışı Toplam	Bin Kişi	15.045	23.197
Sanayi	Bin Kişi	4.384	5.699
İnşaat	Bin Kişi	1.126	1.567
Hizmet	Bin Kişi	9.535	15.931
İşsiz	Bin Kişi	2.118	4.230
İşgücüne Katılma Oranı	%	44,6	52,2
İstihdam Oranı	%	40,3	45,4
İşsizlik Oranı	%	9,7	13,1
Tarım Dışı İşsizlik Oranı	%	12,1	15,2
Genç Nüfusta İşsizlik Oranı	%	17,8	24,1

Kaynak: TÜİK, 2019

Yukarıda yer alan Tablo 1'de 2005 yılı ile 2019 yılı için istihdam, işgücü, işsizlik başlıklarının karşılaştırılması yapılmıştır. 15 yaş ve üzeri çalışma çağındaki nüfus artışı 2019'da 2005 yılına oranla %28 artmışken işgücündeki artışa bakıldığında 2019 yılında 2005 yılına oranla %49 artmıştır. Bu durum gelecekte işgücü arzında yaşanacak düşüşlerin sürekli hale geleceğine işaret eder.

Bir diğer dikkat çeken husus tarım alanında oluşan istihdamda sadece %9 gibi neredeyse bir değişikliğin olmadığı gözlemlenmiştir. Bu durum akıllara kırsal alanlardan kentlere olan yoğun bir göç dalgasını getirmektedir. Tarım dışı istihdamda ise en büyük ivmeyi hizmet sektörü kaydetmiştir. Tablonun en çarpıcı sonucu şüphesiz işsizlik rakamlarıdır. 2019 yılında 2005 yılına oranla genç işsizliğinde yaklaşık %40, tarım dışı işsizlikte %25 ve genel itibarıyla işsizlikte %40'lık bir artış yaşandığı görülmüştür. Yine Tablo 1'e göre işgücündeki artış hızının istihdam seviyesindeki artış hızından daha fazla olmasından dolayı istihdam artmasına rağmen işsizlikte artmaktadır.

Aile kavramı, diğer ülkelere nazaran Türkiye'de çok önemli yer edindiğinden ötürü işsizlerin başlıca sığınağı ailesidir. İşsizlik sigortası gibi destekler henüz yeni yeni yer edindiğinden ve şartları her işsiz bireyi kapsamadığından ve btgesi kısıtlı olduğundan dolayı rahatlatma anlamında yetersiz kalmış olup; özellikle genç işsizler için yine en garanti dayanma noktası aile olmuştur. Ancak ailede geçimi sağlayan kişinin işsiz kalması durumu düşünüldüğünde bu kez durum beklendiğinden daha kötü bir hal alacaktır.

Özellikle emek piyasalarında, işgücüne katılımda git gide yaşanan azalmalar ve buna bağlı olarak işsizliğin artması beraberinde yoksulluk sorununu getirmektedir. Bu iki durum bir biriyle paralel şekilde hareket etmektedir. Buna ek olarak genç ve eğitimi işsiz nüfus bu duruma olumsuz anlamda katkı sunar (Erdil, 2007: 172).

### **3. TÜRKİYE'DE GENÇ İşSİZLİĞİ**

2008 küresel krizinin olumsuz etkileri Türkiye'de de hissedilmiş ve istihdam alanında yaşanan erime haliyle genç işsizliğinde daha da çıkılmaz bir hal alınmasına sebep olmuştur. Kendi kazancını sağlayamayan gençler toplum gelirinde haliyle kayıpların yaşanmasına yol açmışlardır. Bu da yoksulluğun tetiklenmesi demektir (Bayraktar ve İncekara, 2013).

Türk toplumunda önemli yer edinen 15 yaş üstü gençlerin işgücü piyasası içinde yeteri kadar yer edinememeleri durumu, hem gençlerin geleceğe dönük planlarını olumsuz yönde etkilemekte hem de ülke için çok ciddi beşeri sermaye kaybına sebebiyet vermektedir (Erdayı, 2009: 135). İktisadi kalkınmada önemli bir gösterge olan eğitimin işsizliğe olan etkisi oldukça önemlidir. Bu kapsamda lkede uygulanan politikalara dönük olarak işgücünde aranan niteliklerin seviyesinin arttırılması ve buna bağlı olarak eğitim seviyesinin de büyük aşamalar kat etmesiyle beraber gençlerin işsizliğe karşı olan mücadelesi daha da güçlenmiş olacaktır. Aksi takdirde eğitimi ancak işsiz genç sorunu halledilemez bir hal alacaktır. Resmi verilere göre ülkemizde niversite mezunu her 3 gençten 1'i işsizdir.

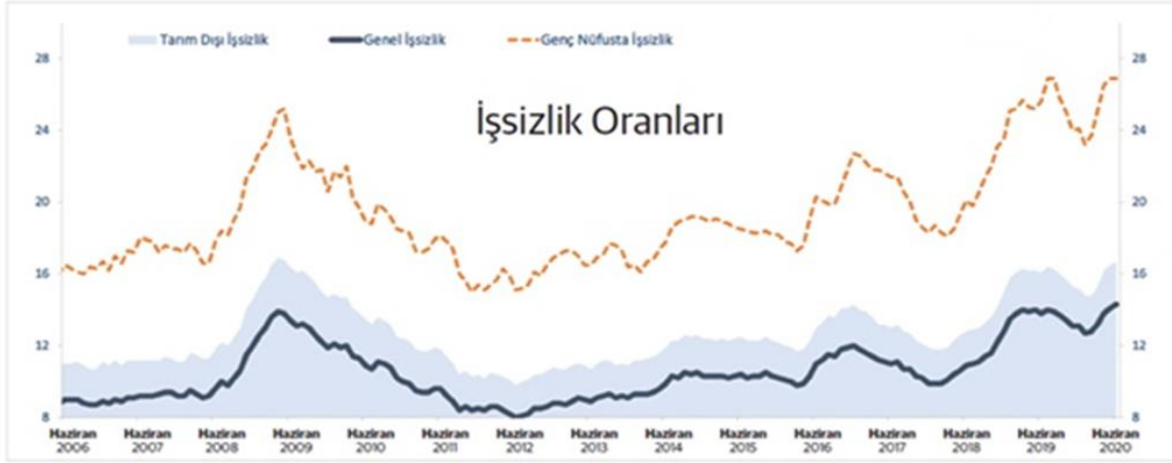
Ülkenin mevcut durumu incelendiğinde niversite mezunu olup işsiz kalma korkusuyla kendi mesleği dışında başka bir alanda ve hak etmediği şartlarda çalışmayı kabul eden ve çalışan gençlerin sayısı azımsanmayacak kadar çoktur. Genç kitle yetişkinlere oranla daha fazla işsiz kalmasına rağmen iş bulma süresi ise yetişkinlere oranla daha azdır. Bu durum gençlerin her an ve her yerde çalışmaya hazır olduğunun bir göstergesidir (Taşçı ve Tansel, 2005).

Türkiye'de genç işsizliğe sebep olan bir başka önemli faktör ise okullarda alınan eğitimin gençlerin istihdamı noktasında yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır. Buna bağlı olarak alınan eğitim sonrası işe geçişte zorluklar oldukça yaşanmaktadır. Bu bağlamda lkede verilen eğitim, uygulanan istihdam politikası ile uyumlu olmalıdır.

Aşağıda yer alan şekil 1'de genç nüfustaki işsizlik oranının genel işsizlik oranının oldukça üzerinde olduğu grlmektedir. şekilde özellikle 2008 krizinin, gerek tarım dışı işsizlik, gerek genel işsizlik gerekse genç nüfusta işsizlikte ne denli olumsuz etkisinin olduğu grlmektedir.

Şekilde en dikkat çeken genç işsizlik oranındaki dalgalanmalardır. Son 15 yıl verilerine göre genç nüfustaki işsizlik oranı genel işsizlik oranını hemen hemen ikiye katlamıştır.

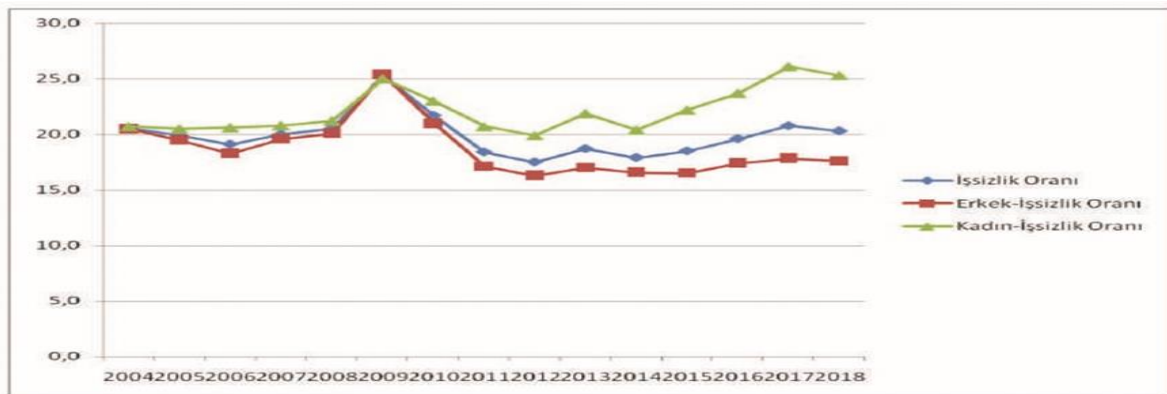
Şekil 1. Türkiye'de İşsizlik Oranları



Kaynak: TÜİK, 2020.

Yine bir başka TÜİK çalışması üzerinden cinsiyete göre Türkiye'de oluşan genç işsizlik oranlarını ele aldığımızda şu verilere ulaşılmaktadır:

Şekil 2. Cinsiyete Göre Genç İşsizlik Oranları



Kaynak: TÜİK, 2019.

2004-2018 yılları arasını kapsayan Şekil 2'ye göre 2004 yılında genç işsizliği %20,6 idi. Bu rakam 2009 yılında küresel ekonomik krizin etkileriyle %25,3'e yükseldi. 2012 yılında %17,5'e geriledi. Devamında ise yükselmeye başlayan genç işsizlik oranı 2018 yılında tekrardan %20 ye ulaştı. Cinsiyet ayrımı açısından genç işsizliği ele aldığımızda kırmızı çizgi ile ifade edilen genç erkeklerde işsizlik oranının azaldığı görülmektedir. Genç kadınlarda ise işsizlik oranı %25 artış göstermiştir. Son olarak şekil üzerinden hem genç erkeklerde hem genç kadınlarda 2009 yılında genç işsizliğinin önemli bir artış kaydetmiş olduğu, 2012 yılında ise önemli bir azalış olduğu gözlemlenmektedir. Sonraki yıllarda ise bu artışın kaldığı yerden devam ettiği görülmektedir.

Türkiye'de genç işsizlerin, yaratılan iş sahalarına karşı aldıkları eksik ve uyumlu olmayan eğitimden, ülkede yaşanan ekonomik sorunlara bağlı olarak yetersiz kalan yatırımlardan kaynaklı iş imkânlarının azlığından, sosyal çevrenin baskısından ve aile desteğine sığınmalarından dolayı iş piyasasından çekilme oranlarında artış yaşandığı söylenebilir.

## SONUÇ

Türkiye'de genç işsizliği üzerine yapılan incelemeler üzerine şunları sıralayabiliriz. Öncelikle atılacak en önemli adımlardan birisi genç işsiz kitlenin eğitilmesidir. İşsizlik fonu gibi kaynakların beşeri sermayeyi güçlendirecek eğitim programlarına yönlendirilmesi yerinde olacaktır. Mesleki eğitim okullarını teşvik edici politikalar geliştirilmelidir. Bu bağlamda organize sanayi bölgeleri başta olmak üzere tüm sanayi sektöründe gerekli arz ve talepler ele alınmalı ve bunun sonucunda mesleki okulların hangi alanlara daha çok eğilmesi gerektiği belirlenmelidir. İşveren ve kalifiye personel bir araya getirilmelidir. Bu durum illerde oluşturulan bir havuz sistem ile sağlanabilir. Her ilde üniversite açıp üniversite sayısını arttırmak yerine mevcut üniversitelerde verilen eğitim tarzının özellikle uygulama alanında değiştirilmesi üzerine durulmalıdır. Öte yandan işsizlik sorunu her alandan ele alınmalı bu kapsamda yeni istihdam imkânları için yeni politikalar öne sürülmelidir. Devlet yatırımları yapılırken her bir coğrafi bölgenin özelliklerinin göz önüne alınması yerinde bir karar olacaktır.

Anahtar teslimi fabrikalar gibi yatırımı teşvik edici destek paketleri bir an önce hükümet politikalarında yerini almalıdır. İşletmelerin hem küresel pazarda yerlerini alması hem de istikrarı sağlamaları için kalite standartlarının sağlanması ve ar-ge, teknoloji alanında gerekli somut adımların atılması isabetli olacaktır. Öte yandan seri üretim kapsamında son teknolojiye sahip alt yapıların oluşması için işletmeleri bu yolda teşvik edici gerekli devlet destekleri sağlanmalıdır. İşletmelerin önündeki bürokratik engeller kaldırılmalı anlaşılabilirlik ve şeffaflık getirilmelidir. Böylece pazarda söz sahibi olacak işletmeler oluşan talebi karşılayabilecek ve küresel pazarda oluşan pastanın büyük diliminden faydalanabileceklerdir. Haliyle bu durum işletmelerin gelişimine ön ayak olacak ve yeni yatırımlar ile yeni istihdam alanları sağlanmış olacaktır.

Kayıtdışılıkla mücadele de somut adımlar atılmalı emek sömürsünün önüne geçilmelidir. Bu kapsamda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi öncü kuruluşlarca bu gibi emek avcılarına karşı sıkı denetimler başlatılmalıdır. Hükümetin işvereni kayıt içi istihdama teşvik eden sigorta desteği için gerekli kaynaklar bir an önce araştırılıp elde edilmelidir.

Bir diğer önemli husus üniversite sanayi işbirliğinin, sadece süslü cümlelerde yer almaması, artık gerçek manada hayata geçirilmesi yerinde olacaktır. Bu kapsamda her ilde tüm OSB'lerde üniversite destek ofisleri kurulmalıdır. Böylece sanayiciye alanında uzman ekipler tarafından ar-ge, teknoloji ve verimlilik gibi alanlarda yol gösterici destekler sunulmuş olacaktır. Ayrıca mezun olma aşamasına gelen üniversite öğrencileri, üniversite kanalıyla özel sektöre adım atma adına sanayicilerle bir araya gelebilecek böylece istihdam alanında gerekli olan ilk adımlar atılmış olacaktır.

Birçok ülkeye kıyasla daha genç nüfusa sahip Türkiye'de, girişimciliği teşvik edici politikalar yaygınlaştırılmalıdır. KOSGEB ve İşKUR gibi kurumlarca girişimci adaylarına sunulan imknlar arttırılarak daha cazp edici hale getirilmelidir. Bu kapsamda iş kurulumu aşamasında; makine hibe destekleri, istihdam destekleri gibi destek paketleri etkin rol oynayacaktır. Yine ülkenin lokomotifini konumunda olan KOBİ'lere dönük olarak kamu bankalarınınca gerekli riskler göz önüne alınarak yatırım amaçlı uzun vadeli kredi faiz destekleri sunulmalıdır.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen tüm bu adımların atılması ile Türkiye'de eğitimdeki sorunlar büyük ölçüde giderilmiş olacak, gençler geleceğe daha umutla bağlanacak, işveren ve genç mezunların buluşması sağlanabilecek, gençlerin sadece devlet kapısına bel bağlamasına gerek kalmayacak ve gençlerin istihdamında sağlanan artışla ülke ekonomisine değer katılacaktır. Bu da işsizlikle olan mücadelede büyük bir atılım olacaktır. Bir başka iyileştirme ile KOBİ'ler sürdürülebilirlik anlamında daha sağlam adımlarla ilerlemiş olacaklar, ülkeye yeni yatırımlar kazandıracaklar dolayısıyla yeni istihdam fırsatları oluşturmuş olacaklardır. Böylece ülkedeki işsizliğin azalması noktasında bir can suyu ortaya çıkmış olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Bayraktar, S. & İncekara, A. (2013). *Türkiye'nin Genç İşsizlik Profili*. Çalışma İlişkileri Dergisi, 4 (1), 15-38.
- Erday, U. (2009). *Dünya'da Genç İşsizliği Sorununun Çözümüne Yönelik Ulusal Politikalar ve Türkiye*. Çalışma ve Toplum Dergisi, S. 3, s.135.
- Erdil, E. (2007). *Poverty and Turkish Labor Markets*. METU Studies in Development 34 (December), 137-172.
- Lordoğlu, K. & zkaplan N. (2003). *Çalışma İktisadı*. Düzeltilmiş 2. Basım, Der Yayınları, İstanbul.
- Kocaoğlu, M. (1997). *Sosyal Politika*. TMİS Yayınları, Ankara.
- Taşcı, H. M. & Tansel, A. (2005). *Youth Unemployment Duration in Turkey*. METU Studies in Development, 32(2), 517-537.
- TÜİK. (2019). İşgücü İstatistikleri. [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1007](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007) (11.04.2021)
- TÜİK. (2020). İşgücü İstatistikleri. [http://tuikrapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?mhtmlmless&report=Metarp4.rdf&p\\_degisken=1746](http://tuikrapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?mhtmlmless&report=Metarp4.rdf&p_degisken=1746) (11.04.2021)
- Uluslararası Çalışma rgt. (1982). *Main Statistics (Annual)-Unemployment*. Genevre.
- nsal, E. (2011). *Makro İktisat*. İmaj Yayınevi, Genişletilmiş 9. Baskı, Ankara.
- Yeldan, E. (2016). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme*. İletilim Yayınları, İstanbul.



Yıldırım, K. & Karaman D. (2001). *Makro Ekonomi*. Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma alışmaları Vakfı Yayınları, Eskişehir.

Yıldız, K. (2014). İşsizlik Trleri, Her Bir İşsizlik Trnn Toplam İşsizlikteki Payı ve eşitli Demografik Parametrelerle İlişkisi. Akademik Bakış Dergisi, S. 45.

Zaim, S. (1997). *alışma Ekonomisi*. 10. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.

## Youth Unemployment in Turkey and Solution Suggestions

Evren ARIKAN

### ABSTRACT

The biggest investment of a country has made for the future is to ensure the right of the youth of that country to receive education under the best conditions and to take radical steps in reaching the career goals of the young people's dreams. Especially after the global crisis, the problem of "youth unemployment" has come to the fore due to the unemployment that cannot fit into its shell. Addressing the youth unemployment problem by addressing this issue has added importance to the study. In the study, the problem of youth unemployment in Turkey was examined. The steps taken at the point of unemployment in Turkey were examined and the relevant data were presented in the light of tables. On the other hand, overdue steps to be taken in the employment of young people are discussed. The aim of the study is to determine the dimensions reached by addressing the youth unemployment in Turkey and to offer necessary suggestions for solving this problem.

**Keywords:** *Turkey, Unemployment, Youth Unemployment, Employment, Education.*

**Jel Codes:** J21, J64.



## Osmanlı'dan Cumhuriyete Merkez-Çevre İlişkisi Açısından Taşra Yönetim Yapısının İncelenmesi

İhsan EKEN®

### ÖZET

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilanından sonra taşrada uyguladığı idari örgütlenmenin temeli Osmanlı Devletinden alınan yönetsel mirasa dayanmaktadır. Oldukça uzun bir tarihsel dönemde ve geniş topraklar üzerinde hükümlan olan Osmanlı'nın taşra yönetim yapısı dönemselsel olarak değişiklikler göstermektedir. Osmanlı Devletinde taşra yönetimi özellikle Tanzimat'tan önce daha geniş özerklik ve imtiyazlara sahip iken, Tanzimat'tan sonra genel olarak, çeşitli gerekçelerle ortaya çıkan merkezizetçi akımın etkisinde kalmıştır. Bu yönetim yapısı, büyük benzerlikler ile yeni kurulan Cumhuriyet'e de aktarılmıştır. Bu çalışmada Osmanlı Devleti'nin merkezi yönetim yapısına kısaca değinildikten sonra, merkezi yönetimin taşra örgütü ve yerel yönetim yapısının Tanzimat'tan önceki ve sonraki durumu incelenmiş; taşrada yer alan yönetimlerin giderek katı merkezizetçiliğe doğru kaymasının ardında yatan tarihsel nedenler irdelenmiştir. Bir üniter devlet olarak kurulan Türkiye Cumhuriyeti'ne aktarılan bu yönetsel mirasın niteliği ortaya konarak söz konusu dönemlerin merkezizetçilik-âdemi merkezizetçilik açısından merkez-çevre ilişkisi analiz edilmiştir. Çalışmada tarihsel ve betimsel araştırma türleri uygulanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *Türkiye, İşsizlik, Genç İşsizliği, İstihdam, Eğitim.*  
**JEL Kodları:** Z, Z18.

### GİRİŞ

Merkez-çevre ilişkisi kavramı ekonomi, sosyoloji, siyaset bilimi gibi birçok disiplinde olduğu gibi kamu yönetimi alanında da kullanılabilir bir kavramdır. Yönetim alanında merkez-çevre ilişkisi coğrafi sınırlar ölçüsünde ele alınmaktadır. Merkez olarak devletin merkezi yönetimi, çevre olarak ise merkezi yönetimin taşra uzantıları, yerel yönetim birimleri ve diğer yerel yönetsel kurumlar ifade edilmektedir. Merkez ve çevre arasındaki ilişki incelenirken göz önünde bulundurulması gereken ana unsur bu iki yapının birbirine olan etkisi olmalıdır. Nitekim merkezi yönetim çevre olarak tabir edilebilecek taşraya hüküm ve etki etki derecesinde göre merkezizetçi yapıdan; taşra da yer alan yönetsel birimlerin ise merkezi etkileme ve kendi başına yönetme düzeyi arttıkça âdemi merkezizetçi yapıdan söz edilebilir.

Osmanlı İmparatorluğu hüküm sürdüğü yüzyıllar boyunca farklı dönemlerde üç kıtada oldukça geniş topraklar üzerinde hüküm sürmüştür. Kuşkusuz bu toprakların tümünün tek noktadan ve tek tip yönetim tarzı ile yönetilmesi neredeyse imkânsız bir durumdur. Bu amaçla Osmanlı'nın da dönemselsel olarak idari yapılanmasını farklılaştırdığı ve şartlara göre konumlandığı anlaşılmaktadır. Bu konumlanmanın Tanzimat Döneminden sonra özellikle

---

®E-posta: mehmetihsanenken.021@gmail.com, Sağlık Bakanlığı, ORCID: 0000-0001-9429-9872, Makale geliş tarihi: 25.05.2021, Makale kabul tarihi: 20.06.2021, *Bu makale "Üniter Devlet Sisteminde Bölge Yönetimi: Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir İnceleme" isimli Doktora Tezinden üretilmiştir.*

parçalanma korkusu başta olmak üzere birçok sebepten ötürü merkeziyetçi hatta katı merkeziyetçi bir yöne doğru savrulduğu görülmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu ve onun yıkılması ile kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin taşradaki yönetim birimlerinin batı tarzı yönetim basamakları ile belli noktalarda farklılaştığı görülmektedir. Batı tarzı yerel düzey yönetimler daha ziyade belli bir mücadele neticesinde ya da merkezi yönetimleri güçlendirmek amacıyla ortaya çıkan, siyasal katılımın, yerel üretimin güçlü olduğu kurumlar olmuşlardır. Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu döneminde oluşturulan yerel idare sisteminin ise yönetimin ve bürokrasinin tamamıyla merkezi yönetim kontrolünde tutulmaya çalışılması mantığıyla oluşturulduğu; ya katı bir hiyerarşik sistem ya da ağır vesayet koşulları ile taşrada yer alan yerel idarelerin merkezin tahakkümü altında tutulduğu bir yapı arz ettiği görülmektedir.

## **1. OSMANLI DEVLETİ'NDE MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRA ÖRGÜTÜ**

Osmanlı Devleti'nin merkez örgütünün başında hâkimiyetinin meşruiyetini Allah'a dayandıran Padişah bulunmaktadır. Devlet idaresinde merkezde padişaha yardım eden çeşitli temel unsurlara rastlamak mümkündür. Bunlar; “saray bürokrasisi, Divan-ı Hümayun ve ona bağlı bürolar, Vezir-i azam ve Bab-ı âlî, bâb-ı fetvâ ve ilmiyye örgütü, defterdarlık ve maliye örgütü ile kapıkulu ocakları ve donanma” olarak sıralanabilir (Ortaylı, 1979: 132-133). Bu merkezi örgüt yapısı, her iki Meşrutî dönem de dâhil çeşitli değişikliklere uğrasa da genelde aynı mantık ile sürdürülmüştür. Her halükârda ana yetki sahibi Padişah olarak kalmaya devam etmiştir. Örneğin, devlet işlerinin Padişah namına istişare edildiği “Divan-ı Hümayun” kararları Padişah onayına tabi idi. Bu kurul kaldırıldıktan sonra benzer biçimde her bir divan üyesinin sorumluluğunda yine padişah adına karar alıp onayına sunan meclisler oluşturulmuştur (Ortaylı, 1979: 146-147).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemi, yönetim dâhil birçok alanda yeniliklere kapı açılan; yönetimde belli bir felsefi anlayışın yerleştirilmeye başlandığı dönem olarak bilinmektedir. Bu nedenle Tanzimat esas alınarak; merkezi yönetimin taşra örgütünün Tanzimat öncesi ve sonrası şeklinde iki dönem halinde incelenmesi uygun olacaktır.

### **1.1. Tanzimat'tan Önce Taşra Örgütü**

Askeri bir örgütlenme üzerine kurulu olan Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk dönemlerinde, bu yapıya bağlı olarak, fethedilen topraklar, “ümera”dan bir komutanın sorumluluğunda sancak adı verilen idari bölümlere ayrılmıştır. Bu sayede Osmanlı'nın ilk taşra yönetim sistemi kurulmuş olup; sancaklar 19. yüzyıla kadar temel idari birim olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Toprakların genişlemesi neticesinde ilk olarak bu sancaklar Anadolu ve Rumeli isimleri altında iki kısımda birleştirilmiş ve her birinin başına da beylerbeyi denilen yöneticiler atanmıştır. Beylerbeyi, Vezir-i Azamlara benzer olarak, “Saltanat Vekili” unvanıyla ve maiyetindekiler ile birlikte sorumluluğu altındaki toprakları yönetmişlerdir. 3. Murat ile birlikte ise üç aşamalı yeni bir sisteme geçilmiştir (Başaran, 1968: 13; Başaran ve Başarır, 1974: 21; Sencer, 1984b: 27; Toraman, 2002: 198; Alada, 1995: 13-14; Ortaylı, 1979: 184-185; Ortaylı, 1985: 59).

Bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nun “mekânsal ve yönetsel olarak” eyaletlere, eyaletlerin sancaklara, sancakların ise kazalara bölündüğü bir taşra yönetim yapısına sahip

olduğu grlmektedir. Eyalet içinde bulunan sancaklardan biri eyaletin idari merkezi olarak belirlenmekte ve beylerbeyi de o sancakta kalmaktaydı (Alada, 1995: 14; Karadağ, 2003: 149). Eyaletlerde beylerbeyi, sancaklarda sancak beyi, kazalarda ise kadı mülki, askeri ve kazai olmak üzere güçlü yetkilerle donatılmış yöneticiler olarak bulunmaktaydı. Bunların dışında kırsal alan olan nahiyelerin idaresi naiplere, köylerin idaresi tımarlı sipahilere verilmişti (Aygen, 1962: 352; Başaran, 1968: 13; Yalçındağ, 1970: 32-33). Bu yönetsel yapı içerisinde yerel topluluklara ve inanç gruplarına dinsel, kültürel, kısmen idari ve siyasal haklar ile imtiyazlar tanınmıştı (Gl, 2008: 88). İnanç gruplarına tanınan özerklik hakkı belli bir coğrafi bölgeyi işaret etmemekle birlikte, dini topluluğun kültürel ve dini değerlerini koruma, yaşatma hakkı ve “zel hukuk düzeyinde” yasama özerkliği hakkını kapsamaktadır (Nalbant, 1996: 47).

Bu dönem taşra yönetim sistemi için yapılan değerlendirmelerde, güçlü bir “yetki genişliği” ilkesinin hâkim olduğu (Başaran, 1968: 13) ancak her halükarda bu sistemin yerinden yönetim şeklinde algılanmaması gerektiği ifade edilmektedir. Her bir yönetim kademesinin başındaki kişinin sahip olduğu yetki, tek yönetici olan padişahtan aldığı ve onun adına kullandığı yetki olarak grlmektedir. Aynı doğrultuda merkez; “kul sistemi, ulema, tımar ve lonca” gibi sistemler kurarak taşranın merkeze kayıtsız şartsız bağlanması sağlanmıştır (Yalçındağ, 1970: 32-33; Sencer, 1984b: 28; Kırışık ve Sezer, 2006: 6). Bu sistemlerde yer alanlar, teknolojinin gelişmemesi, yetersiz bürokrat kadrosu, toprakların çok genişlemesi gibi gerekçelerle; yerelde vergilerin saptanması ve toplanması gibi konularda merkezi yönetim temsilcilerine yardımda bulunuyorlardı. 19. yüzyıla kadar olan Klasik Osmanlı Dönemi yöneticileri ve ynetilenlerinde “katılım, demokrasi, seçim, yerel meclisler, özgürlükçü yerel yönetim” gibi kavramların pek bir anlam ifade etmediği söylenmektedir (Ortaylı, 1985: 15-16). Osmanlı İmparatorluğunun bu dönem taşra yapılanması, örgütsel biçimin kendi içinde farklılık göstermesi ve sürekli değişmesi, örgütlenme yönünde temel ilkelerin belirlenmemiş olması gibi gerekçeler nedeniyle sınıflandırılmış ve sistematige sahip bir yapı olarak görülmemektedir (Yaşamış, 1991: 200).

Bununla birlikte, 16. yüzyıl ve devamında Osmanlı yönetim sisteminde, geleneksel devlet anlayışı ve sosyo kültürel özelliklerden kaynaklı fark edilebilir bir “yerelleşme”nin olduğunu (Ortaylı, 1979: 183); coğrafi farklılıklara karşın gelişmişlik olarak benzeşen, nispi özerkliğe sahip ve kendi içerisinde kademelenmiş (eyalet-sancak-kaza) yönetsel yapı içerisinde “yerinden yönetim” kavramını tamamıyla soyutlayıp dışlamanın yanlış olacağını; bunun en önemli gerekçesinin de imtiyazlı eyalet, sancak ve aşiretlerin varlığı olduğunu öne sürenler de vardır (Kırışık ve Sezer, 2006: 6; Günaydın, 2005: 83). Gerçekten de, Osmanlı taşra sistemi en geniş sınırlara ulaştığı dönemlerde tek tip olmaktan uzak 44 eyalet ve 163 sancaktan oluşmaktaydı. Bu idareler, merkeze olan uzaklığı, coğrafi konumu, sınır ve büyüklükleri, fiziksel özellikleri, etnik ve dini yapısı, mali gereksinimleri, merkeze bağımlılığı gibi hususlar çerçevesinde, özerklik dereceleri bakımından birbirlerinden ayrılmaktaydı. Âdemi merkezileşme kaygısı ve hukuksal bir düzenleme bulunmamasına karşın, belirtilen gerekçeler ile fiili bir yerinden yönetim anlayışının oluştuğu grlmektedir. Bu çerçevede, kutsal meknların da bulunduğu Mekke şerifliği ile Kırım, Erdel Beylikleri yarı bağımsız olarak tanınmışken, Eflak ve Buğdan’a ayrıcalıklı eyalet statüsü verilmiştir. Bağdat, Cezayir, Mısır, Tunus, Yemen gibi eyaletler, “miri toprak sistemi” dışında tutularak; gelirleri yıllık olarak tahsil olunmuştur. Cizre, Genç, Bitlis, Hakkri gibi yerler asker ve vergi verme karşılığında

kendi hükümetlerini sürdürmüş; Van, Diyarbakır gibi yerlerde mirliklere yönetsel özerklik tanınmıştır (Sencer, 1984b: 29-30; Toraman, 2002: 198; Alada, 1995: 14).

18. yüzyılın sonları ve 19. yüzyılın başlarında Osmanlı İmparatorluğu y z l c m  ve nüfus olarak dünyanın en büyük devletlerinden biri olmasına karşın; yönetim şekli olarak bu kadar büyük bir nüfus ve ülkeyi yönetecek modeli oluşturamadığı söylenmektedir. Uzak topraklarda neredeyse bağımsızlığa yakın bir düzen kurulmuşken, Anadolu'da seçkin g cl  aileler siyasi gücü de ellerine geğirmek suretiyle kudretlerini pekiştirmişlerdir. Yönetsel bir karmaşa ve vergi gelirleri açısından ciddi bir zafiyet olduğu düşünüldüğünden; bu dönemde mali ve siyasi merkezileşme yönünde girişimler başlatılmıştır (Nalbant, 2012: 129-130).

Tanzimat'tan hemen önceki dönemde 2. Mahmut döneminde ayanlar ile varılan anlaşmanın neticesi olarak oluşturulan Senedi İttifak ile ayanlar merkeze sadakat, merkez ise ayanlara teminat vermiştir. Bu işbirliği sonucunda merkez-taşra atışması, "fiili feodal statüler"e meşruiyet ve devamlılık kazandırılması ile sonuçlanmıştır (Tanör, 1995: 37-38). Başka şekilde ifade etmek gerekirse, Senedi İttifak ile hem merkez kendini garantiye almış, hem de taşradaki ayanlar bölgesel egemenliklerini pekiştirmiştir.

Müslüman ve gayrimüslim toplulukların beklentilerinin farklılaşması ve artması, Fransız İhtilali'nin yarattığı ulusçuluk ve bağımsızlık hareketleri neticesinde feodal beylerin taleplerinde ve merkeze karşı muhalefetlerinde artış g r lmesi ve bunun İmparatorluğun dağılması hususunda ciddi bir tehlike olarak g r lmesi nedeniyle 2. Mahmut tarafından Sened-i İttifak kaldırılarak g cl  ve yenilikçi bir merkezileşme akımı başlatılmıştır. Bu çerçevede; tımar sistemi ve sipahiler lağvedilerek feodal g clerin askeri ve ekonomik g cleri zayıflatılmış, eyalet ve sancaklara askeri sorumlu olarak müşirler ve ferikler atanarak mülki yönetim askeri olarak g clendirilmeye çalışılmış, açılan yeni okullarda yetiştirilen kadrolar ile merkezi bürokrasi oluşturulmaya başlanmıştır (Tanör, 1995: 52-54).

## **1.2. Tanzimat'tan Sonra Taşra  rg t **

Klasik Osmanlı Dönemi'nde yaşanan yönetsel sorunlar ve gerçekleşmekte olan çöküşü önlemek için ortaya çıkan reform ihtiyacı doğrultusunda, 19. yüzyılın Osmanlı için dönüşüm ve reform asrı olduğu söylenmektedir. 2. Mahmut ile başlatılan devlette yenilik hareketlerinin getirdiği birikim ile birlikte bu dönem, yönetsel modernizasyon ihtiyacının g cl  biçimde hissedildiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde yönetimde gerçekleştirilmeye çalışılan modernleşme, beraberinde kültürel, siyasi, hukuksal, askeri, sosyal ve mali alanda bir değişimi de getirmiştir (Ortaylı, 1985: 20; Alada, 1995: 14; Yayman, 2008: 57;  kmen, 2008: 46).

Tanzimat'tan sonraki ilk dönemlerde Osmanlı taşra sisteminde çok köklü değişiklikler olduğu söylenemez. Ancak, yabancı devletlerin Osmanlı topraklarını yerinden yönetime dayalı ve geniş  zerkliklere sahip bir biçime büründürme çabalarına karşın, Tanzimat ile birlikte merkezileşme çabaları, eyalet sisteminin şekillendirilmesi ve kentsel hizmetler için belediye yönetimi oluşturma gibi girişimlerin başladığı g r lmektedir (Seyitdanlioğlu, 1995: 86; Sunay, 2002: 125). Tanzimat dönemi ile gerçekleştirilmeye başlanan ve daha sonra devam eden yönetsel reformlar ile ülkeyi dağılmaya götüren etnik milliyetçi akımları bastırmak, gayri Müslim toplulukları hukuksal koruma altına alarak gerçekleştirilen uluslararası

müdahaleleri durdurmaya çalışmak, merkezin kontrolünde olmayan ve başına buyruk bir şekilde davranarak merkezi yönetimi askeri, mali ve yönetsel olarak zafiyete uğratan taşra yapılanmasını etkin bir yönetsel mekanizma çerçevesinde yeniden oluşturmak gibi hedefler amaçlanmıştır (Yayman, 2008: 60; Alada, 1995: 14). Bu dönemde yönetsel merkezileşme ve taşra yönetimlerini tektipleştirmeye doğru bir çaba sarf edilmekle birlikte; taşrada tek söz sahibi yetkili yerine, idari otorite olarak vali, adli otorite olarak ulema ve mali otorite olarak da muhassıllar olmak üzere üçlü bir idari yapı oluşturulmuştur (Tanör, 1995: 89).

Belirtilen gerekçelerle güdülen merkezileşme politikaları çerçevesinde eyalet yetkilerinin ve taşra memurlarının önemli bir kısmının merkeze aktarımı yoluna gidilmiştir. Mali alanda, vergileri doğrudan merkez tarafından toplamak, vergi gelirlerini arttırmak ve bu konuda yapılabilecekleri yereldeki ileri gelenler ile danışmak maksadıyla eyaletlere vali gibi yetkili, ancak validen bağımsız muhassıllar atanmış ve onlara yardımcı olunması için muhassıl meclisleri oluşturulmuştur. Fakat gerçekleştirilme gayesinin aksine 1840-1841 yılları gelirlerinde aşırı düşüş gerçekleşince bu düzenlemeden vazgeçilmiştir. 1842 yılında taşra yönetimi ile ilgili yapılan düzenlemeler çerçevesinde eyaletlerde oluşturulan “Büyük Meclis”ler, 1849 yılında “Eyalet Meclisi” adını almış ve başkanlıkları, valilerden alınarak merkez tarafından valiye eş derecede resen atanan kişilere verilmiş, iki kâtip üye ve bir ulema meclis üyesi merkez tarafından atanmaya başlanmıştır. Ortaya çıkan güvenlik sorunu, vali ve meclis başkanı arasında eşgüdüm sorunu, sistemin ek mali yük oluşturması, bürokrasi ve yolsuzlukların artması gibi sebeplerden dolayı 1852 yılında yayımlanan bir fermanla bu uygulamadan vazgeçilmiştir. 1856 Islahat Fermanı ile birlikte valilerin, sadece çok lüzumlu konularda merkeze danışması yeterli görülmüş; eyaletin tüm işlerinin “mercii ve nazırı”, devletin vekil ve temsilcisi oldukları ifade edilerek çok daha güçlü bir yetki genişliğine dönülmüştür (Sencer, 1984a: 51-54; Ortaylı, 1985: 33-34; Çadircı, 1993: 3, 5-6, Başaran, 1968: 13; Alada, 1995: 14-15; Toksöz, 2008: 25).

Tanzimat ve ıslahat fermanlarının istenen sonuçları vermemesi neticesinde Osmanlı Devleti son dönemlerinde, kimi düşünür ve devlet adamları, hızlı bir vergi sistemi ile devlet gelirlerini arttırmak, sağlıklı bir toprak reformu gerçekleştirerek yerel derebeyliklere son vermek, ayrılıkçı talepleri bastırmak amacıyla daha çok merkezîyetçi politikalara gidilmesi yönünden görüş beyan etmişlerdir. Diğer taraftan kimileri ise, Devlet’in yayılmış olduğu geniş toprakların homojen bir yapıya, coğrafyaya ve nüfusa sahip olmamasından dolayı, tüm devleti tek tip bir yönetim tarzı ile yönetmenin mümkün olmayacağı, azınlıklar konusunda Avrupa’dan gelen baskıları susturmak gerektiği, ayrılıkçı taleplerin dizginlenerek bölünmenin önüne geçebilmek için güçlü ve adil bir âdemi merkezîyetçiliğin uygulanmasını savunmuşlardır (Tural, 2004: 95-96). Bu sosyal ve siyasal gelişmeler ve ortaya konan sonuçlar çerçevesinde Osmanlı Devleti’nin sonraki dönemler taşra örgütlenmesinin de temelini oluşturacak olan 1864 tarihli “*Vilayet Nizamnamesi*” oluşturulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1996a: 68-69).

Bu nizamname ile eyalet sistemine son verilmiş; yönetsel örgütlenmenin eyaletlerden daha küçük parçalara ayrılmasına dayanan merkezîyetçi Fransız il (departmante) sistemi örnek alınarak daha fazla merkezîyetçiliğe meyil edilen yeni bir taşra örgütlenmesine gidilmiştir (Ortaylı, 1974: 41-42; Sencer, 1984a: 54; Yayman, 2008: 61; Demirel, 2011: 102; Çevikbaş, 2006: 105; Nalbant, 2012: 135). Buna göre taşra yapılanmasında eyalet ve sancak sisteminden

vazgeçilerek, ülke “vilayet, liva, kaza ve karye (Köy, Kura)” Şeklinde idari bir taksimata tabi tutulmuştur. Vilayetlerde vali, livalarda kaymakam (ka’immakam), kazalarda kaza müdürü merkez tarafından atanacak ve köylerde ise seçimle göreve gelecek olan muhtar mülki amir olarak bulunacak; herhangi bir kaza idaresine bağlanmayan köyler nahiye olarak adlandırılacak; vilayet, liva ve kazalarda her ellifler hane bir mahalle olarak kabul edilecek; yine vilayet, liva ve kazalarda idare meclisi kurulacak; bu Meclislerde hâkim, mektupçu, defterdar, hariciye memuru ile birlikte, halkın yönetime katılımını sağlamak amacıyla kendilerini temsilen halk tarafından seçilen iki Müslim ve iki gayri Müslim ye ve tabii ye olarak dini cemaatlerin ruhani liderleri de bulunacaktı. 1864 tarihli Nizamname ile ayrıca her vilayet, liva ve kazada hukuk ve ceza mahkemeleri oluşturulmuş; her vilayette idare meclisinden ayrı olarak “*Meclis-i Umum-i Vilayet*” adıyla her bir livadan doğrudan seçilmiş dört ye ile kaza meclis yeleri tarafından seçilen iki Müslüman ve gayri Müslim üyeden oluşan genel il meclisleri oluşturulması ngrlmŐtur. Bu meclislerin, ahalinin talep ve sorunlarını değerlendirmek ve istifari kararlar alarak önerilerde bulunmak üzere yılda bir kez vilayet merkezinde toplanması ngrlmŐtur (Ortaylı, 1985: 60, 84-85; Ortaylı, 1974: 43-44, 77; Seyitdanlıoğlu, 1996a: 69; Sunay, 2002: 126; Başaran ve BaŐarı, 1974: 24; Demirel, 2011: 102; Yaşamış, 1991: 203-204). Mülki amirlerin başkanlık ettiği bu yerel meclisler, tüzel kiŐilikten yoksun, mal varlığı ve bütçesi olmayan, karar organları olmayan, icrai karar alamayan, sürekli toplanmayan, toplantıları gizli olan ve sadece taleplerin merkeze ulaŐtırıldıėı birer birim olarak görev yapmıŐlardır. Ancak vilayet düzeyinde yönetsel yerinden yönetim benzeri bir kurul oluşturulmuş olup; bu kurul daha sonraları 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” ile “il özel yönetimi” Şeklinde bir yerel yönetime evirileceğinden, Türk yönetim tarihi için önem arz etmektedir (Ortaylı, 1974: 78; Kırifık ve Sezer, 2006: 10; Yaşamış, 1991: 203-204).

Gerek Nizamnamenin yeni olmasının getirdiği rkeklikten dolayı gerekse de kimi devlet adamlarının ülkenin farklı bölgelerinin farklı özelliklere sahip olduğunun bilincinde olmalarından dolayı, deneme maksadıyla pilot bölge olarak seçilen ve NiŐ, Vidin, Silistre isimli  eyaletin birleŐtirilmesi ile oluşturulan Tuna Vilayeti adıyla kurulan bölgede uygulanan 1864 tarihli Nizamname daha sonra başarılı neticeler verince, tedrici olarak diğer tüm vilayetler de, yeni bir Nizamname ile bu kapsama alınmıştır (Ortaylı, 1974: 40; Yalçındağ, 1970: 53-54; Seyitdanlıoğlu, 1996b: 89). 1867 yılında “*Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi*” adıyla ilan edilen bu nizamname 1864 tarihli Nizamname’nin çok fazla deėiŐikliėe uğratılmadan yayımlanan bir sürümü niteliğinde olup; 22 Ocak 1871’de yürürlüğe giren “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*”ne kadar uygulanmıştır (Ortaylı, 1985: 61; Seyitdanlıoğlu, 1996a: 70).

İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile devletin taşra yapılanması yönetsel olarak düzenlenmiŐ ve tüm ülke sathına uygulanmak için yayımlanmıŐtır. Ancak diğer devletlerin müdahaleleri, yönetsel, tarihsel, etnik ve dini etmenlerden dolayı birlik ve bütünlüğe sahip, tek tip uygulamaya dayalı ulusal bir yapı oluşturulamamıştır. Hem 1864 hem de 1871 Nizamnamelerinde lke, uygulanan merkeziyetçilik politikalarının bir sonucu olarak “*evliye-i gayri mlhaka*” denilen doğrudan merkeze bağlı livalar ile kimi geçmiŐten bu yana özel statüye sahip olan kimi de Avrupa devletlerinin desteği ile gerçekleŐtirdikleri ayaklanmalar neticesinde farklı statüler verilmiş olan vilayetler dışında 27 vilayet ve 123 liva olarak



bölümlenmiştir (Ortaylı, 1974: 48-49; Ortaylı, 1985: 54, 61-66; Seyitdanlıoğlu, 1996b: 90).

Ortaylı (1974: 50-53)'ya göre, doğrudan merkeze bağlanan livalar, aşırı merkezileşmeye çalışan devlet yapılanmasının en büyük göstergesidir. Ayrıca etnik ve dini olarak farklı ayrıcalıklar verilen Bosna, Girit, Yemen, Hicaz ve Mısır gibi vilayetlerin Osmanlı Devleti'nde bir ürkekliğe yol açtığını böylece sonrasında diğer yerinden yönetimlere yetki aktarımında oldukça temkinli davranıldığını söylemektedir.

Yaşanmış (1991: 201), Tanzimat ve Islahat Fermanlarının gayrimüslimlere eşitlik vaat etmekle birlikte, bazı bölgelere tanınan ayrıcalıklar ve katılım konusunda getirdiği yenilikler ile ülkenin yönetsel yapısında siyasal yerinden yönetim olarak görülebilecek değişimler oluştuğunu ifade etmektedir. Buna paralel olarak kimileri de, Tanzimat öncesi ayrıcalıklı eyaletler ve Tanzimat sonrası Meşrutî Anayasa'da "devletin teklifi ve bölünmezliği" ilkesinin yanında oluşturulan ayrıcalıklı vilayetleri, dinsel topluluk ve emirlikleri işaret ederek Osmanlı'nın günümüz çokuluslu bölgesel devletlere benzer şekilde asimetrik bir yapılanmaya gittiğini ifade etmektedir (Kardaş, 2010: 119; Nalbant, 2012: 18). Diğer yandan kimileri ise yönetsel merkeziyetçilik ilkesine dayanmasına karşın, Osmanlı Devleti'nin sahip olduğu hiçbir etnik, dinsel vb. farklılığı reddetmeyen, bu farklılıkları "Osmanlı kültürü" altında buluşturan, bunlara devlet yönetiminde katılım ve temsil imkânı tanıyan, herhangi bir dayatmada bulunmayan, örgütlenme açısından ideal bir federatif devlet modeline sahip, çağına göre liberal ve demokratik sayılabilecek "devlet ulus" modeli olarak tanımlamaktadır (Erman, 2011: 23-24). Gerçekten de bakıldığında 1876'dan sonra seçimle gelmesi öngörülen nahiye müdür ve yardımcısı bile ahalinin dini yapısına göre belirlenmekte; nüfusu dini olarak karışık olan yerlerde yoğunluk hangi tarafta ise müdür o kesimden, yardımcısı ise azınlık kesiminden seçilmekteydi. Bu usulün günümüzde demografik olarak heterojen bir yapıya sahip olan kimi ülkelerde "kotalı demokrasi" (democratic consociative) adıyla uygulandığı görülmektedir (Tanör, 1995: 90).

1871 Nizamnamesinin yürürlüğe girdiği ve sonrasındaki dönem, Osmanlı Devleti'nin parçalanma dönemine denk gelmektedir. Bu nedenle siyasal yapıdaki değişmeler idari yapıya da doğrudan etki etmiş; üretim yapısının ve bölgesel üretim merkezlerinin değişmesi, buna bağlı oluşan demografik hareketler, sınırların daralması ve merkezi otoritenin sarsılması gibi olaylar neticesinde imtiyazlı bölge sayıları, yönetsel birim sayıları ve bunların sınırları sürekli değişiklik göstermiştir. Bazı vilayet sınırları önceki eyalet sınırlarından dahi çok daha geniş sınırlara ulaşabilmiştir (Sencer, 1984a: 64-66; Tural, 2004: 106; Ortaylı, 1979: 288; Ortaylı, 1985: 30).

Nizamname ile kaza ve köy idareleri arasında "nahiye" adıyla oluşturulan idari birim ile ilgili gerekli açıklama ve düzenlemelerin yer alması; vilayetlerde vali yardımcılığı kadrosunun oluşturulması; livaların yönetiminin mutasarrıflara bırakılarak kaymakamların kaza yönetimine aktarılması; kaza, liva ve vilayet merkezlerinde kentsel hizmetler için başlarında atanmış bir memurun olacağı belediye idaresi kurulması gibi yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bunun gibi birkaç yenilik dışında, örgütlenme, yetki ve görevler, organlar, meclislerin oluşumu gibi konularda 1864 Nizamnamesinin bir nevi devamı niteliğindedir (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 90-91; Yalçındağ, 1970: 54).

1871 Nizamnamesi ile meclislerin görev alanı ile ilgili idari ve yargısal konularda oldukça

geniş bir yelpaze oluşturulması olumlu bir gelişme olarak görülmekteyken; tüzel kişiliğe sahip kılınmaması, her hangi bir btçeye sahip olmaması, toplantılarının gizli yapılması, görev alanı ile ilgili olarak karar alma yeteneğinden yoksun bırakılmaya devam edilmesi ve meclislerin yalnızca sorunları müzakere ederek vilayete bildirmekle yükümlü tutulması (adırcı, 1993: 7-8, 10), meclis oluşumunda merkezi yönetim ağırlılığının bulunması ve yerel temsil yetkisine sahip olanların ise daha çok danışma-istişare işlevi görmeleri (Ortaylı, 1974: 54) eksiklik olarak değerlendirilmiştir.

Tanzimat'tan sonra çeşitli isimlerle (muhasıllık meclisi, memleket meclisi, eyalet meclisi, sancak meclisi, küçük meclis vs.) oluşturulan meclisler, kendilerinden beklenen etkiyi sağlayamamıştır. Meclislerin taşradaki bireysel feodal imtiyazları nleme de başarılı olmasına karşın, bunun yerine sınıfsal imtiyazların geçmesine engel olamadığı söylenmektedir. Oluşturulan yerel meclislerin üyelerinin, genel olarak büyük toprak sahipleri, tefeci-tüccar gibi kesimlerden oluştuğu ve bu kesimlerin, taşrada feodal beylerin tahakkümü zayıfladıķca kendi tahakkmlerini yerleştirmeye çabaladıkları savunulmaktadır (Güler, 2005: 204). Vali ve kaymakam başkanlığında toplanan ve uygulandığı hali ile merkezietçi yönetim anlayışını yerele yansıtan meclisler; yönetim sisteminin yerelden yerelleşmesi yerine merkezi yönetimin yerelleşmesine yaramıştır. Meclis yelerinin seçim sisteminin olduķca karışık olması, meclis üyelerinin seçimi uygulamasının her yerde gerçekleştirilememesi, meclislerin oluşturulması uygulamasının genelleştirilememesi gibi gerekçeler meclislerin etkinliğini olduķca düşük tutmuştur. Bununla birlikte mecliste atanmış üyelerin yanında seilmış üyelerinde bulunması, merkezi yönetim ile ilgili işlevlerinin yanında yerel nitelikli işlevlere de sahip olması, tek kişiye dayalı örgütlenme ve karar verme şeklinden uzaklaşılmaya başlanması gibi nedenlerle de demokratik temellere dayanan yerinden yönetim örgütlenmesinin oluşmasına temel hazırlamış ve sistemin çekirdek yapısını oluşturmuşlardır (Sencer, 1984a: 56; Toksöz, 2008: 25-26; Alada, 1995: 15; Ortaylı, 1974: 58-59, 66, 68; Nalbant, 2012: 131). Meclis yelerinin belirlenmesinde din-mezhep farkı gözetilmediği için bu durum Avrupalı devletler tarafından liberal bir yapılanma olarak nitelendirilmiştir. Yerel meclisler deneyimi, yeleri seçimle oluşturulan Meşrutiyet Parlamentosu için de bir basamak olmuştur (Tanör, 1995: 89).

Öncekiler gibi 1871 tarihli "*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*" gerçekte il idaresinde bir işbölümünü öngörmekle birlikte, 1864 Nizamnamesi gibi devletin bölünüp dağılmasının önüne geçmek amacıyla daha merkezietçi bir yapı oluşturma, meclisler yoluyla halkın sorunlarını doğrudan merkeze ulaştırabilmelerini sağlama ve bu yolla merkezi denetimi daha etkin kılma amacını gütmüştür (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 90; Ortaylı, 1974: 49). Meşrutiyet'in ilanından sonra Mebuslar Meclisi tarafından hazırlanan "*Vilayet Kanunu*" yasalaşıp yürürlüğe giremediğinden, 1913 yılında oluşturulan "*İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati*"ne kadar yaklaşık kırk yıl yürürlükte kalmıştır (Ortaylı, 1985: 61).

Tanzimat ve Islahat Fermanı'ndan sonra başlayan tartışmalar 1900'l yıllarda tekrardan alevlenmiştir. Buna göre, Hürriyet ve İtilaf Hareketi ve onun temsilcisi olan Prens Sabahattin, taşra idarelerinin yönetimi için "demi merkeziet" prensibini ne ıkarımış ve bu doğrultuda taşra yönetimlerinin ve il genel meclislerinin yetki ve etkinliklerinin arttırılması gerektiğini savunmuştur. Buna karřılıķ İttihat ve Terakki Hareketi ise "demi merkeziet" kavramının dönemin gerçekleri ile örtüşmediğini; uygulamasının ayrılıkçı talepleri güçlendireceği ve bütünlüğe zarar vereceği endişesini dile getirerek bu kavramı reddetmiştir (Güler, 2000: 15-

16).

1908 tarihli ikinci Meşrutî Anayasa'da vilayet işlerinin “yetki genişliği ve görev ayrımı” ilkelerine göre yapılacağı hükmüne (md. 108) dayanılarak, 1913 yılında Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati*” adıyla yeni taşra teşkilat yasası oluşturulmuştur. Bu yasa ile vilayet yönetim ilkeleri “*tevsiî mezuniyet ve âdemi merkezîyet*” olarak ifade edilmiş; il özel idareleri tüzel bir kişilik olarak yer almış, özel idarelerinin görev ve yetkileri, organları, toplantıları, gelir ve bütçeleri ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır (Yalçındağ, 1970: 53-54; Başaran, 1968: 14). Buna göre, il genel meclislerine, tarım, hayvancılık, sağlık, sosyal yardım, ekonomi, bayındırlık ile bazı eğitim ve kültür alanlarında icrai karar alma, bütçe hazırlama, seçimle oluşma, kendi adına iş göreceğ il encümenini belirleme hak ve yetkileri tanınmıştır. Kararları valilik onayına tabi kıldığı için sıkı bir vesayet denetimi altında tutulmuştur (Sencer, 1984a: 69; Geray, 1994: 5; Nalbant, 2012: 140). Güler (2000: 19), bu düzenlemenin merkezi yönetimin taşra örgütünden ziyade genel il yönetimini düzenlediğini; illerin görev alanlarının belirlendiğini; illerin özerk bir yapıya kavuşturulduğunu; merkezden yerele bir yetki aktarımının gerçekleştirildiğini; bu durumun cemaat ayrıcalıklarını ve ayrılıkçı eğilimleri arttırdığını bunun, İttihat ve Terakki'nin sürdürdüğü politikada bir geri adım atması anlamına geldiğini dile getirmektedir.

## 2. OSMANLI DEVLETİ'NDE YEREL YÖNETİMLER

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerin, günümüz anlamında yerel yönetimlerin olmadığı Tanzimat öncesi ve çeşitli nedenlerle Batı tarzı yerel yönetimlerin oluşturulmaya başlandığı Tanzimat sonrası olarak iki farklı dönemde incelenmesi gerekmektedir.

### 2.1. Tanzimat'tan Önce Yerel Yönetimler

Tanzimat'tan önce Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel hizmetler kaza ya da kent odaklı olarak ele alınmıştır. Bu hizmetler merkezi yönetimin hüküm alanına giren konular olarak görülmüş ve merkezi yönetim tarafından atanan görevlilerce yürütülmüştür (Vural, 2004: 179-184).

Bu görevlilerin başında sırasıyla Kadı, naib ve imamlar gelmektedir. Kadı, Osmanlı kentlerinde “*adli, mülki, mali ve beledi*” görev ve yetkilere sahiptir. Vilayet kadıları, beylerbeyi ya da sancak beylerinden bağımsız atanıp görev yaparken, İstanbul Kadısı Bab-ı Ali'ye bağlanmıştır. Beylerbeyi ve sancak beyleri sürekli sefer halinde olduklarından Osmanlı'da kentlerin fiili olarak asıl yöneticisinin kadı olduğu dahi söylenmektedir. Kadıya tevdi edilen beledi görev ve yetkiler “*esnafî teftiş, narh tespiti, temizlik kontrolü, gerektiğinde müeyyide uygulanması*” gibi fonksiyonlardır. Yaptırım uygulanması ve narh tespitinde “*Muhtesip*” Kadının yardımcısıdır. Padişah beratı ile atanan ve kadıya karşı sorumlu olan imamlar ise muhtar teşkilatı oluşturuluncaya dek mahallelerin beledi sorumluluğunu yapmıştır (Ortaylı, 1974: 109-110; Ortaylı, 1979: 196-200; Vural, 2004: 185; Oktay, 2008: 150).

Kadılık kurumu beledi hizmetler ile ilgili herhangi bir özel bütçeye sahip değildir. Ancak vergiler ve cezalar ile bir kısım gelir elde edilmiştir (Vural, 2004: 179-184; Es, 2008: 38). Ortaylı (1985: 112-113)'ya göre zaten Kadı ve diğer resmi görevlilerin (subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşısı, mimarbaşı...) asıl fonksiyonu kentsel hizmetleri kentlilere gördürmek, bunun için gerekli toplumsal örgütlülüğü sağlamak, kontrolünü yapmak ve aksi durumda cezai

işlemleri uygulamak olduğu için bir bütçe ihtiyacı da hâsıl olmamıştır.

Atanmış görevlilerin yanı sıra vakıflar ve lonca teşkilatı da beledi hizmet sunumunda görev alan oluşumlar olarak bilinmektedir (Es, 2008: 38; Oktay, 2008: 150). Vakıflar, sağlık, sosyal yardım, eğitim, kültür, bayındırlık ve altyapı gibi alanlarda tesis yapımı ve hizmet sunumunda güçlü biçimde rol almışlardır. Mesleki örgütlenme olarak oluşan Lonca teşkilatı ise genelde çarşıların temizliği, aydınlatılması, düzeninin sağlanması, vergi toplanması, mesleki sorunların giderilmesi ve dayanışmanın sağlanması gibi fonksiyonları üstlenmiştir (Vural, 2004: 179-184; Sunay, 2002: 116).

Belirtilen makam ve örgütler dışında Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat öncesi dönemde kentsel hizmetlerin planlanması ve yürütülmesi için ya da yardımcı olunması için oluşturulmuş meclis veya kurul tarzında bir yapıya rastlanmamaktadır. Yönetmel makamların hiçbirini herhangi bir seçim ile göreve gelmemiş ve kamuoyu tarafından denetlenmesi için herhangi bir mekanizma oluşturulmamıştır. Toplum yönetmel faaliyete katılamamış, yalnızca kentsel hizmetler gördürülmüştür. Bu anlamda Tanzimat öncesi dönem için yerel demokrasi ve âdemi merkezîyet gibi kavramlardan söz etmek pek mümkün görünmemektedir (Ortaylı, 1985: 17).

## 2.2. Tanzimat'tan Sonra Yerel Yönetimler

Osmanlı İmparatorluğu'nda bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin yönetmel sistemde düşünülmesi ve görülmesi Tanzimat'tan sonraki döneme rastlamaktadır (Es, 2008: 38). Bu dönemden sonra belirmeye başlayan belediye yönetiminin oluşturulmasında Osmanlı kentlerinin düzensizliği gibi içsel nedenler ve Avrupa devletlerince yapılan yönlendirme ve baskılar gibi dışsal nedenlerden söz edilmektedir (Vural, 2004: 186).

Dışsal olarak tabir edilen ve Avrupa devletlerinin baskılarına yol açan etkenlerin başında Kırım harbi esnasında İstanbul'da bulunan yabancı askerlerin kentin düzensizliğinden, ulaşım ve sağlık sorunlarından dolayı yakınmaları gelmektedir. Bir diğer sebep ise Avrupa devletlerinin başta liman kentleri olmak üzere Osmanlı şehirlerinde ekonomik faaliyetlerini yürütme ve geliştirmeye çalışırken karşılaştıkları sorunlardır. Buna göre kentlerde görülen ulaşım, su, kanalizasyon, aydınlatma ve sağlık hizmetleri ile ilgili sorunlar böyle bir talebi ortaya çıkarmış; bu doğrultuda 16 Ağustos 1854'te İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla belediye idaresi kurulmuştur (Ortaylı, 1974: 108, 113, 116; Ortaylı, 1979: 295; Ortaylı, 1985: 31; Es, 2008: 38). Şehremaneti ile birlikte, İstanbul'da oturan itibarlı esnaf ve memurlar arasından Bab-ı Ali tarafından seçilen ve Padişah tarafından atanan on iki üye ile şehremini ve iki yardımcısından oluşan, danışma organı vasfında "Şehremaneti Meclisi" de oluşturulmuştur. Şehremaneti, mali özerkliğe sahip değildir. Kent genelinde topladığı vergileri devlet maliyesine aktarmakta; buna karşılık giderleri maliye tarafından karşılanmaktadır (Ortaylı, 1974: 118-119; Ortaylı, 1979: 296).

Şehremaneti ve meclisin, sistemsel ve kişisel çeşitli yetersizliklerden dolayı başarısız olmaları yeni arayışları beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda seçkin bir anlayışla oluşturulan "İntizam-ı Şehir Komisyonu" belediye hizmetleri için yeni bir model sunmuştur. 1869 tarihli "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" ile şehir on dört belediye dairesine bölünmüş; ancak yalnızca doğrudan sadarete bağlı kılınan, çeşitli mali ve idari ayrıcalıklar ile

güçlendirilen Beyoğlu-Galata bölgesini içeren Altıncı Daire olumlu bir gelişme kaydedebilmiştir. 1877 tarihli “*Dersaadet Belediye Kanunu*” ile daire sayısı önce 20’ye çıkarılıp, 1878’de ise 10’a indirilerek bir alan düzenlemesi yapılmaya çalışılmış ise de diğer dairelerde herhangi bir gelişme yaşanmadığından başkent için arzu edilen teşkilat yapısı tamamlanamamıştır (Ortaylı, 1974: 124-126, 146-147, 152-154; Başaran ve Başarır, 1974: 23).

İstanbul’da uygulanan şehremaneti modeli, başkent dışındaki tüm Osmanlı taşra kentlerinde de uygulanmak istenmiş ancak bu gerçekleşmemiştir. Belediye ihtiyacı daha çok uluslararası ticaretin geliştiği, buna bağlı olarak yaşanan nüfus artışıyla, nüfusun kozmopolit bir hal aldığı, kentsel alanların büyüyüp yoğunlaştığı ve iktisadi ilişkilere ek olarak Avrupa ile siyasi ilişkilerini de geliştiren (Oktay, 2008: 150-151); limanı olan veya ulaşım odağı olan Tuna bölgesi ve Doğu Akdeniz’deki bazı kentler, Bağdat ve Şam gibi yerleşim odakları ile Anadolu’da yer alan bazı şehirlerde vuku bulmuştur. Fakat bu ihtiyacın karşılanması ancak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin belediyeler ile ilgili uygulamasını anlatan “*Vilayatta Belediye Meclislerinin Suret-i Tertibi ve Memurlarının Vezaifi Hakkında Talimat*”, 1867 tarihli “*Vilayatta Devair-i Belediye Meclislerinin Vezaifi Umumiyesi Hakkında Talimat*”, 1871 tarihli “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*” ve 1877 tarihli “*Vilayet Belediye Kanunu*” ile mümkün olabilmiştir (Ortaylı, 1974: 163, 166; Başaran ve Başarır, 1974: 23).

1864 yılında açık bir şekilde düzenlenmeyen ve yukarıda ifade edilen talimatlar ile açıklanmaya çalışılan başkent dışındaki belediye teşkilatlanması 1871 tarihli Nizamname ile belirgin bir şekilde bir yönetim birimi olarak düzenlenmiştir (Yaşamış, 1991: 205). Bu nizamnamenin bir bölümü kaza, liva ve vilayetlerde belediye meclislerinin kuruluşu, yetki ve çalışma biçimini düzenlemeye ayrılmıştır. Nizamnameye göre meclis başkanı, memurlar arasından mutasarrıflarca seçilmekte, vali onayı ile göreve başlamakta ve görevini fahri olarak yürütmektedir. Belediye meclisi, başkan, yardımcısı ve seçimle gelen altı üyeden oluşmaktadır. Dini olarak farklı sınıflardan oluşması öngörülen meclis üyelerinin yarısı iki yılda bir seçimle değişmekte ve hükümet tarafından bu yeni üyeler onaylanmaktadır. Mühendis ve tabip müşavir üye olarak belediye meclislerinde bulunmaktadır (Ortaylı, 1974: 170-1971).

1876 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), belediyelerin karar organlarının seçimle belirlenmesi ilkesini benimsemiştir. Buna dayanılarak 1877 yılında İstanbul için “*Dersaadet Belediye Kanunu*” diğer şehirler için ise “*Vilayet Belediye Kanunu*” çıkarılmıştır. Bu yasal düzenlemelerde belediye “başkan, belediye meclisi ve cemiyet-i belediye” şeklinde üç organlı olarak tanımlanmıştır. Vilayet Belediye Kanunu ile belediyelerin tüm şehir ve kasabalarda uygulanabilmesinin arzulandığı ifade edilmektedir (Başaran ve Başarır, 1974: 23; Ortaylı, 1974: 186). 1877’de yayımlanan bir diğer önemli düzenleme de nahiye, nahiye halkı ve nahiye müdürü ile bunların seçimi ile ilgili hususları içeren “*İdare-i Nevahi Nizamnamesi*” olarak ifade edilmektedir. Bu düzenlemenin önemi, modern yerinden yönetim kavramına uygun olarak nahiye müdürünün seçimle iş başına gelmesi olarak açıklanmaktadır (Yaşamış, 1991: 207). Osmanlı belediye yönetimleri, 2. Meşrutiyet ile birlikte kurumsallaşma seviyelerini ve etkinliklerini arttırmış olmakla birlikte; Osmanlı Devleti’nde modern anlamda belediye modeline geçiş mümkün olmamıştır (Oktay, 2008: 151).

Tanzimat'tan Cumhuriyet'in kuruluşuna kadar geçen sürede yerleştirilmeye çalışılan yerinden yönetim sisteminin birçok dezavantaj ve eksikliklerinin olduğu ifade edilmektedir. Bunların başında yerinden yönetimlerin mali konularda takdir haklarının olmaması, kaynaklarının azlığı ya da yokluğu gelmektedir. Bununla birlikte yeterli personele sahip olamama, personelin tayini, maaşı gibi hususlarda yetki ve imkâna sahip olamama, organlarının serbest karar alma yetkisinin olmaması, ayrılıkçılığa karşı siyasi birlik ve bütünlük sağlamak amacıyla taşra yönetim sisteminde kurulmaya çalışılan merkezietilikle paralel olarak "tekil bir bakış açısıyla" merkezi hükümet ya da onun taşradaki temsilcisi olan vali tarafından yerel yönetimlerin görevlerinin üstlenilmesi, yerel temsiliyet ve katılımın zayıf olması, merkezin taşraya ve mahalli idarelere yetki aktarımından kaçınarak güçlü bir vesayet uygulaması gibi sebepler de sayılabilir. Türk yerinden yönetim sisteminin tüzel kişilik, demokratik yönetim, yetkisel ve finansal özerklik sorunlarının kökeninin bu tarihsel gelenekte yattığı söylenmektedir (Ortaylı, 1974: 181, 183-184, 235; Ortaylı, 1985: 26, 32; Demirel, 2011: 108).

Osmanlı İmparatorluğunda devlet ile halk arasında "merkezi otoriteden bağımsız bir hareket alanına ve mülkiyet hakkına" sahip aracı kurum olarak nitelendirebileceğimiz sivil örgütlenmelerin olmadığı, kısmen bu niteliğe yakın olanların (lonca, dini kurum, yerel eşraf gibi) ise, vergi toplama, otoriteye itaat gibi amaçlar için kullanılarak devlete bağımlı kurumlar haline getirildiği görülmektedir. Bir diğer ifade ile toplum ile devlet arasında bir sözleşme ya da uzlaşıdan ziyade hegamonik bir anlayışın hâkim olduğu, Batı'daki gibi farklı siyasi kültürlerin oluşmadığı, bürokrasinin ve merkezietiliğin tüm sosyal ve siyasi hayata nüfuz ettiği dile getirilmektedir (aha, 1994: 83, 88, 93, 95). Ortaylı (1979: 287-288), Tanzimatçı bürokrasinin niyetinin zaten ülkede özerk, demokratik, katılımcı, özgürlükçü yerinden yönetim oluşturmak ya da bunu denemek olmadığını; asıl gayenin taşra idarelerinin ıslahı, devlete sadakatin arttırılması, taşradan gelen gelirlerin arttırılması ve taşra üzerinde merkezi gücün ve kontrolün hâkim kılınması olduğunu dile getirmektedir.

### 3. BİR ÜNİTER DEVLET OLARAK TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN KURULUŞU

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun çok uluslu ve parçalı siyasi yapısının aksine, tek uluslu ve ünitarist bir siyasi yapı üzerine inşa edilmek üzere kurulmuştur.

Bu erevede, 28 Ocak 1920 tarihinde ilan edilen "Misak-ı Milli" ile yeni kurulacak devletin sınırları belirlenmiş ve bu sınırlar içerisinde kalanlardan "ulus" oluşturma sürecine girişilmiştir. Bu doğrultuda, 1 Kasım 1922'de Saltanat, 3 Mart 1924'te Hilafet kaldırılarak, egemenlik yetkisi de "ulus" tarafından seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne verilmiştir. Üniter devletin temel ilkeleri olan "egemenliğin tekliği ve bölünmezliği" ilkesi ulusun temsilcisi olan TBMM; "ülkenin tekliği ve bölünmezliği" ilkesi Misak-ı Milli; "milletin tekliği" ilkesi "Türk Ulusu" kavramı ile somutlaştırılmıştır. Bu ilkeler tüm Cumhuriyet anayasalarında devletin amaçları arasında sayılmış ve koruma altına alınmıştır (Yeniğün, 2016: 8). Bir başka anlatımla, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurulmasıyla, Osmanlı İmparatorluğu'nun birden fazla etnisiteye dayalı "devlet ulus" vasfı reddedilmiş; devlet anlayışında radikal bir değişime gidilerek tek bir etnisitenin altında ortak kimlik yaratma çabasıyla teki bir yapıda örgütlenmiş "ulus devlet" anlayışı benimsenmiştir (Erman, 2011: 24).

Yeni devlet bir yandan monarşik düzene son verip, ulus devlete dayalı ünitarist devlet

sisteminin temellerini bu şekilde oluştururken, buna uygun olarak örgütlenmesini de Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı siyasal ve yönetsel merkezietçi yönetim anlayışıyla oluşturmaya gayret etmiştir (Karaer, 1991: 36). Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemleri, merkezietçi, millietçi, pozitivist, dayanışmacı ve milli ekonomik kalkınma temelleri üzerinde şekillenen İttihat ve Terakki Partisi'nin güçlü ve otoriter "devletçi-merkezietçi" ideolojisi ile Prens Sabahattin'in öncülüğünü ve savunuculuğunu yaptığı âdem-i merkezietçi ve teşebbüs-ü şahsi (özel girişim) esasına dayalı liberal kalkınma akımının mücadelesine sahne olmuş (Yıldız, 1996: 9; Eryılmaz, 2010: 36-37; Ökmen, 2008: 49) ve birinci görüşün baskın geldiği bir yönetim anlayışı gelişmiştir. 2. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte merkezietçilik ilkesinde görülen yapısal güçlenme, 1913 tarihli "*İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati*" ile daha da pekiştirilmiştir. Bu katı merkezietçi yönetsel anlayış, Cumhuriyet'i kuran kadronun İttihat ve Terakki geleneğinde yetişen ya da destekleyen kişiler olmasından ötürü, örgütlenme biçimi ve öz olarak Türkiye Cumhuriyeti'ne de büyük oranda sirayet etmiştir. Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki devamlılık hissini en çok yönetim alanında görüldüğü ifade edilebilir (Ortaylı, 1985: 207; Yalçındağ, 1970: 55; Sencer, 1984a: 71; Ökmen, 2008: 49). Bu çerçevede, Osmanlı'dan devralınan Tanzimattan sonra oluşturulan yönetsel kurum ve usuller, il sistemi (74 liva), il özel yönetimi, belediye ve köy yönetimleri ile merkez bürokrasisinde bulunan çok sayıda memur Cumhuriyet sonrası dönemde de varlığını sürdürmüş ve yönetsel organizasyonda çok fazla değişiklik yaşanmamıştır (Tutum, 1994: 66).

1950'li yıllara kadar olan tek partili dönemde; Kurtuluş Savaşı'nın gerçekleşmiş olması, yeni Cumhuriyet'in kurulmuş olması, ülkenin çeşitli bölgelerinde oluşan etnisite ve din kaynaklı isyanların ve iktidara ortak olma hareketlerinin bastırılması gerekliliği, süregelen dış tehditlerin bulunması, yapılan reformların sürekliliğinin sağlanması gibi gerekçeler ile devletin güçlendirilmesi temel gaye haline geldiğinden; bu süreçte büyük ölçüde "millietçi-devletçi-merkezietçi" ideolojinin etkisinde kalınmıştır. Belirtilen gerekçelerle oluşan güvensizliğin neticesi olarak Cumhuriyet'ten sonra oluşturulan anayasal ve yasal düzenlemelerde de "merkezietçi-tekeçi" bir yapılanma öngörölmüş, toplumsal olarak da aksi yönde geniş tabanlı bir talep oluşmamıştır (Yıldız, 1996: 9; Koçdemir, 1999: 118; Tutum, 1994: 67; Yenigün, 2016: 8).

Bu çerçevede bir değerlendirme yapılacak olursa, Türk kamu yönetimi; üniter devlet, coğrafi ve örgütsel anlamda merkezietçilik, merkez-taşra teşkilatlanmasının varlığı, merkezin idari vesayeti altında yerinden yönetimlerin varlığı ve kamu hizmetlerinin kamu yönetiminde bütünlük ilkesi çerçevesinde görölmesi şeklinde karakterize edilebilir (Aydın, 2007: 27).

## SONUÇ

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, özellikle Tanzimat'tan önce taşra yönetim sistemi için güçlü bir yetki genişliğinin hâkim olduğu; yönetsel yapı içerisinde herhangi bir yönetim tarzına bağlı kalmaksızın yerel topluluklara ve inanç gruplarına dinsel, kültürel, kısmen idari ve siyasal haklar ile imtiyazlar tanındığı görölmektedir. Bazı eyaletlere özel statüler verildiği ve her bir eyaletin sahip olduğu yetki ve sorumluluk farklılaştırılarak asimetrik bir yönetim tarzı benimsendiği söylenebilmektedir.

Ancak Batılı ülkelerin müdahaleleri, mali sistem ile vergi sistemindeki sorunlar, feodal

derebeylikler ve milliyetçi akımlar ile mücadele edebilmek için Tanzimat'tan önce başlayan ve Tanzimat ile birlikte yükselerek artan şekilde merkeziyetçilik anlayışı yerleşmiştir. Bunun bir sonucu olarak 1864 Nizamnamesi ile eyalet sistemi terk edilerek, günümüzde bölge yönetimi modeli olarak önerilen sistemlerden biri olan büyük il sistemine benzer bir vilayet sistemi oluşturulmuştur. Bu vilayet sistemi çeşitli değişikliklerle günümüze kadar gelmeyi başarmıştır.

1864 Nizamnamesinden önce eyalet, sancak, kaza, nahiye şeklindeki idari taksimat, Nizamnameden sonra vilayet, liva, kaza olarak değişmiştir. Tanzimat'tan sonra da gerek doğrudan merkeze bağlanan livalar, gerekse de özel statülü vilayetler varlığını korumuştur. Bu itibarla, Tanzimat'tan sonraki süreçte, siyasal ve yönetsel gücün dağıtımından ziyade, ayrılıkçı hareketlerin bastırılması ile birlik ve bütünlüğün sağlanması amacıyla katı merkeziyetçi ve tekçi bir anlayışla yönetimin tasarlanmaya çalışıldığı söylenebilir.

Yerel yönetimler açısından Tanzimat'tan önce yerel nitelikli hizmetlerin kaza ya da kent odaklı ele alındığı görülmektedir. Bu hizmetler merkezi yönetimin sorumluluk alanında kabul edilmiş ve merkezi yönetim tarafından atanan Kadı, naib, imam gibi yetkililerce gördürülmüş ve yürütülmüştür. Bununla birlikte vakıflar, lonca teşkilatı gibi kurumlar da yerel hizmetlerde etkin rol almışlardır. Bunları günümüz anlamında yerel yönetim birimi olarak değerlendirmek zor görünmektedir. Tanzimat'tan sonra, modern yerel yönetimler konusunda girişimlerin başladığı İstanbul'da 1854 yılı itibariyle belediye oluşturulduğu görülmektedir. İstanbul dışında ise ancak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin belediyeler ile ilgili uygulamasını anlatan “*Vilayatta Belediye Meclislerinin Suret-i Tertibi ve Memurlarının Vezaiifi Hakkında Talimat*” ve 1867 tarihli “*Vilayatta Devair-i Belediye Meclislerinin Vezaiifi Umumiyesi Hakkında Talimat*”, 1871 tarihli “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*” ve 1877 tarihli “*Vilayet Belediye Kanunu*” ile mümkün olabilmıştır.

Genel olarak ifade edilecek olursa, Osmanlı Döneminde ortaya çıkan yerel idareler herhangi bir güç mücadelesinin sonucu olmaktan ziyade merkezi yönetimin çevreye hakimiyetini pekiştirmek ve çevreyi siyasal, yönetsel ve ekonomik olarak kontrol altında tutmak amacıyla ortaya çıkan kurumlar olmuştur. Batıya göre Osmanlı'da kurumsal anlamda yerel idarelerin oluşması daha geç olduğundan yerel idare anlayışının yerleşmesi mümkün olmamıştır. Yerel idareler siyasal katılımın, yerel üretimin sağlandığı yerler olmaktan ziyade, merkezin tahakkümünün sağlandığı, vergilerin daha rahat toplanabildiği idari birimler olarak tasarlanmıştır. Merkezi yönetim tek hakim olarak kendisini kabul ettiğinden çevre üzerinde katı bir hiyerarşi ve vesayet uygulamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun monarşik ve birçok etnik milliyete dayandırılan yapısını reddederek, üniter bir devlet sistemini temellendirmiştir. Bunu yaparken de Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemde parçalanmayı önlemek için yürütmüş olduğu siyasal ve yönetsel merkeziyetçi politikalara sahip çıkmıştır.



## KAYNAKÇA

- Alada, A.B. (1995). Tarihsel Gelişim Süreci İçinde İl İdaresi Dzenlemeleri ve Demokratikleşme Üzerine. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 10.
- Aydın, A.H. (2007). *Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aygen, C. (1962). Mahalli İdareler Üzerinde Düşünceler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C: 17, S: 3.
- Başaran, A. (1968). Türk İdare Taksimatının Tarihi. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S: 10.
- Başaran, A. & Başarır, A. (1974). Mülki İdare Bölümleri ile Mahalli İdarelerimiz. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S: 34.
- Çadircı, M. (1993). Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 2, S: 5.
- aha, Ö. (1994). Osmanlı'da Sivil Toplum. Ankara Ü. SBF Dergisi, C: 49, S: 3.
- evikbaş, R. (2006). Avrupalı Yapı İçerisinde Bölgelerin Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, S: 453.
- Demirel, D. (2011). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923). *Türk İdare Dergisi*, S: 473.
- Erman, A. (2011). *Kimlik ve Egemenlik (Ulus Devlet ve Güvenlik Sorunları)*. İstanbul: Truva Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2010). Kamu Yönetimi. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Es, M. (2008). Osmanlı Devleti'nde Mahalli İdareler. *Yerel Siyaset Dergisi*, S: 27.
- Geray, C. (1994). Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 3, S: 6.
- Gül, H. (2008). Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri. Bozlağan, R. & Demirkaya Y. (Ed.), *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Güler, B.A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C: 9, S: 2.
- Güler, B.A. (2005). *Devlette "Reform" Yazıları*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Günaydın, O. (2005). Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de Bölgesel Yönetim. *Türk İdare Dergisi*, S: 447.
- Karadağ, A. (2003). Osmanlıdan Günümüze Türk Kentinin Değişen Kimliği. *Türk İdare Dergisi*, S: 441.
- Karaer, T. (1991). İdari Reform: Osmanlı'dan Cumhuriyete. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C: 15, S: 135.
- Kardaş, Ü. (2010). *Ulus Devlet ve Küreselleşme Kısacasında Demokrasi ve Hukuk Krizi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Kırışık, F. & Sezer, Ö. (2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 15, S: 2.

Koçdemir, K. (1999). Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye). *Türk İdare Dergisi*. S: 424.

Nalbant, A. (1996). Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimimi? (I) Kuramsal Temeller. *Amme İdaresi Dergisi*, C: 29, S: 2.

Nalbant, A. (2012). *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: XII Levha Yayınları.

Oktay, T. (2008). Belediyenin Tarihsel Gelişimi. Bozlağan, R. & Demirkaya Y. (Ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Nobel Yayınları.

Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayın.

Ökmen, M. (2008). Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Bozlağan, R. & Demirkaya Y. (Ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayınları.

Sencer, M. (1984a). Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, S. 17/3.

Sencer, M. (1984b). Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi. *Amme İdaresi Dergisi*, S. 17/2.

Seyitdanlıoğlu, M. (1995). Yerel Yönetim Metinleri (I). *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 4, S: 6.

Seyitdanlıoğlu, M. (1996a), Yerel Yönetim Metinleri (III) Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 5, S: 2.

Seyitdanlıoğlu, M. (1996b), Yerel Yönetim Metinleri (IV): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 5, S: 5.

Sunay, C. (2002). Belediyeciliğın Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S: 3.

Tanör, B. (1995). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789 – 1980)*. İstanbul: Der Yayınları.

Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı 1. Kitap*. İstanbul: TESEV Yayını.

Toraman, Ö. (2002). Osmanlı Taşra İdaresi: Klasik Dönem. *Türk İdare Dergisi*, S: 437.

Tural, E. (2004). Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu’nun En Uzun Asrı ve 1864 – Tuna Vilayet Nizamnameleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 13, S: 3.

Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları.

Vural, T. (2004). Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler. *Türk İdare Dergisi*, S: 444.

Yalçındağ, S. (1970). Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. *Amme İdaresi Dergisi*, S: 3/2.

Yaşamış, F.D. (1991). Başlangıcından Planlı Döneme Kadar Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Gelişim Tarihçesi. *Türk İdare Dergisi*, S: 393.

Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.

Yeniğün, K. (2016). *Üniter Devlet ve Siyasal Sistemler*. Erişim: <https://gazi.academia.edu/KeremYENİGÜN> (25.08.2016).

Yıldız, M. (1996). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 5, S: 4.

## An Investigation of the Provincial Administration Structure from the Ottoman to the Republic in Terms of Central-Environment Relationship

İhsan EKEN

### ABSTRACT

The administrative organization implemented by the Republic of Turkey after its proclamation is based on the administrative legacy taken from the Ottoman State. The provincial administrative structure of the Ottoman, which ruled over a very long historical period and large lands, changes periodically. While the provincial administration in the Ottoman State had wider autonomy and privileges especially before the Tanzimat, it remained under the influence of the centralist movement that emerged for various reasons after the Tanzimat. This management structure has been transferred to the newly established Republic with great similarities.

In this study, after briefly mentioning the central government structure of the Ottoman Empire, the provincial organization of the central government and the local government structure before and after the Tanzimat was examined; The historical reasons behind the gradually shifting of provincial governments towards rigid centralism were examined. The nature of this administrative heritage transferred to the Republic of Turkey, which was established as a unitary state, was revealed and the center-periphery relationship of the said periods was analyzed in terms of centralization-decentralization. Historical and descriptive research types were applied in the study.

**Keywords:** *Local Governments, Provincial Organization, Centralization, Decentralization.*  
**Jel Codes:** Z, Z18.



## Aktau Konvansiyonu: Hazar’da Tarafların Hak, Yetki, Yüklümlülük ve Kazanımlarının Hukuki Bakımdan İncelenmesi

Muhammetnazar İLYASOV®

### ÖZET

Sovyetler sonrası yeni aktörlerin ortaya çıkmasıyla değişen hukuki rejim, Hazar’ın hukuki statüsü konusunun yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmıştır. Kıyı ülkelerinin 20 yılı aşkın bir süredir yürüttükleri müzakereler sonucunda Hazar’ın Hukuki Statüsü Hakkında Konvansiyon, 12.08.2018’de Kazakistan’ın Aktau kentinde devlet başkanlarının katılımıyla gerçekleştirilen toplantıda imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Tarafların hak, yetki, yükümlülükleri ile kazanımlarının ele alındığı çalışma, Konvansiyonda öngörüldüğü şekilde iyiniyetli komşuluk ilişkileri çerçevesinde Hazar’da barış ortamının tesisi, biyolojik kaynak ve çeşitliliğin, ekolojik sistemin korunması, enerji kaynaklarının transferi, bilimsel çalışmalar, askeri ve güvenlik alanında kıyı devletlerince alınacak tedbirler ve yürütülmesi gerekli faaliyetlere ilişkin hususları konu edinmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Hazar, Statü, Hak, Yetki, Yüklümlülük.

**JEL Kodları:** Z10, Z12.

### GİRİŞ

Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla uluslararası ilişkilerde ortaya çıkan denge değişimi Hazar Havza’sında da etkisini göstermiş, bölgenin kendine has özellikleri barındıran enerji ve biyolojik kaynaklarının kullanımı konusu kıyı devletlerinin iç ve dış siyasetinde önemli bir yer teşkil etmeye başlamıştır. Azerbaycan, Kazakistan ve Türkmenistan’ın, Rusya ve İran’dan sonra söz ve hak sahibi olmasıyla, hukuki statünün belirlenmesi için bu ülkeler arasında müzakereler yürütülmüş ancak, başta söz konusu havzanın göl veya deniz olduğu hususunda fikir birliğinin sağlanamaması, hukuki statünün çözümü konusunun karmaşık bir hal almasına yol açmıştır. Hazar’ın sahip olduğu stratejik önem ve zengin doğal kaynaklarının uluslararası arenada diğer devletlerin de dikkatini çekmesi ve bölgeden pay almak için girişimlerde bulunmaları, hukuki statü sorununun çözümünün önemini daha da arttırmıştır.

Hazar’da denizcilik faaliyeti, kaynakların kullanımı, ekosisteminin korunması, ekolojik güvenliğin sağlanması, hidrokarbon yataklarından istifade, yeni yatakların araştırılması ve işletilmesi gibi sorunların yasal çözüme kavuşturması amacıyla yürütülen uzun müzakereler sonucunda, 2018 senesinde Kazakistan’ın Aktau kentinde imzalanan antlaşma ile Hazar Denizi’nin hukuki statüsü konusunda mutabakat sağlanmıştır. Antlaşmayla kıyı devletleri

---

®Dr., E-posta: muhammetilyasov@gmail.com, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Doktora Programı, ORCID: 0000-0002-0168-5721, Makale geliş tarihi: 14.06.2021, Makale kabul tarihi: 20.06.2021

arasında mevcut uyuşmazlıklar tam olarak çözüme kavuşturulamamış olsa da birçok konuda anlaşma sağlandığı söylenebilir.

Çalışmada, Hazar Denizi'nin özel bir statüye sahip olduğu kabul edilen antlaşmayla tarafların, bölgenin doğal, biyolojik ve enerji kaynaklarının paylaşımı, su dibinin, toprak altının kullanımı, seyr-ü sefer özgürlüğü, güvenlik alanında yürütülmesi öngörülen faaliyetler ile yapılacak bilimsel araştırmalar ve benzeri konuların iyiniyetli komşuluk ilişkileri çerçevesinde çözüme kavuşturmasında hak, yetki, yükümlölükleri ile konvansiyon neticesinde elde ettikleri kazanımlar hakkında kısa bir değerlendirme yapılması amaçlanmıştır.

## 1. AKTAU KONVANSİYONUNUN KABULÜNDEN ÖNCEKİ DÖNEM

Kıyı veya sınır olarak kabul edilen bir alanın, hak sahibi devletler tarafından nasıl tanımlanacağı ve yapılan bu tanımlamanın alan üzerinde hakimiyet kurma veya buradan yararlanma hakkını nasıl etkileyeceğinin belirlenmesi konusu statü sorunu olarak kabul edilmektedir (Sarıkaya, s. 654). Hazar Denizi ile ilgili statü sorunu, Sovyetler Birliği sonrası dönemde bölgenin doğal kaynaklarından istifade isteğinin bir sonucu ve jeopolitik açıdan yoğun güvenlik ve iktisadi tartışmaların sebebi olarak (Özkan, s. 36), kıyı devletlerinin önünde çözümlenmesi zor bir mesele haline gelmiştir.

Bölgenin iktisadi ve stratejik öneminin farkında olan kıyı devletleri, hukuki statü konusunda kendi tezlerini ileri sürmeye başlamış ve sorunun bu çerçevede çözüme kavuşturulması yönünde çalışmalar yürütmüşlerdir (Kakabayev, s. 45). Hukuki statü meselesinin çözümünü zorlaştıran en önemli etkenlerden birinin de bölgede büyük oranda keşfedilmemiş enerji kaynaklarına (Croissant ve Croissant, s. 23) yönelik artan ilgi olduğunu söylemek mümkündür.

Havzanın bünyesinde barındırdığı enerji yataklarının kıyı devletlerinin kalkınmasında üstlendiği rol yadsınamaz derecede büyüktür ve esas sorun, bunların hangi hukuki temelde ve nasıl paylaşılacağıdır. Bu durum, Sovyetler Birliği dönemindeki Hazar Havzası çevresinde hüküm süren sakin siyasi havanın değişmesini beraberinde getirmiştir. Bir diğer deyişle, Sovyetler Birliği ve İnan uzun yıllar bölgede söz sahibi kıyı devletleri iken, uzun süre zarfında oluşturulan ve devam etmekte olan bu yasal mekanizma değişmiş ve Azerbaycan, Kazakistan, Türkmənistan Hazar Denizi'nin kıyı devletleri olma hakkını elde etmişlerdir (Mamedov, Issues of Theory, s. 218).

Kıyıdaş devlet sayısının artması, enerji kaynaklarının ülke ekonomilerinin kalkınmasında temel girdi olarak kabulü ve enerji politikalarına ayrı bir önem atfedilmesi (Babahanoğlu, s. 530), istifade etme (Aras, s. 175) ve milletlerarası arenada pazarlama isteği (Onay, s. 37),

Hazar'ın nasıl bölüştürüleceği konusunda anlaşmazlıklara yol açmış ve statü sorununun çözümünü daha da zorlaştırmıştır (Soltan, s. 64).

Statü sorununun çözümünü zorlaştıran diğer önemli etkenlerin ise doğalgaz ve petrol'ün yanı sıra dünya mersin balığı rezervinin %90'nı barındırması, seyr-u sefer açısından kıyı devletleri için büyük önem taşıması (Soltan s. 64) ve Hazar'ın göl<sup>1</sup>, iç deniz<sup>2</sup>, deniz<sup>3</sup> veya özel bir su havzası mı (Aras, s. 176 vd.) olarak kabul edilmesi gerektiği hususunda yoğunlaşan anlaşmazlıklardan kaynaklandığı görölmektedir.

Hazar Denizi'nin hukuki statüsü ve rejimi öncesinde Rus Çarlığı ile Pers İmparatorluğu<sup>4</sup>, yirminci yüzyılın ilk yarısında ise Sovyetler Birliği-İran<sup>5</sup> arasında imzalanan antlaşmalara dayanmaktadır (Janusz, s. 2). Dolayısıyla, hukuki statü meselesinin uzun yıllar zarfında Sovyetler Birliği ile İran arasında akdedilen antlaşmalar çerçevesinde tayin edilmesi, üçüncü devletlerin bölge üzerinde herhangi bir hak edinmesine imkân vermemiştir. Yeni dönemde ise Hazar Denizi üzerinde Azerbaycan, Kazakistan, İran, Rusya ve Türkmenistan olmak üzere beş devlet, yeni dönem aktörleri olarak söz hakkı sahibi olmuştur (Terzioğlu, s. 28); (Yolcu, s. 16); (Çolakoğlu, s. 107); (Aslanlı, s. 9); (Özsoy, s. 469); (Mamedov, Legal Status, s. 108). Bölgede meydana gelen söz konusu gelişmeler statü konusunun yeni bir yaklaşımla ele alınması ihtiyacını doğurmuştur (Kepbanov, s. 1). Rusya ve İran'ın önceki dönemde elde

<sup>1</sup> Sınır gölü olarak kabul edilmesi durumunda 1982 BMDHS sözleşmesinin uygulama alanı dışında kalır ve Hazar'ın ya ulusal sektörlere bölünmesi ya da kıyı devletlerinin ortak kullanımına bölünmesi söz konusu olacaktır. Bir diğer ifadeyle, Hazar'ın göl olarak kabul edilmesi, kıyı devletleri arasında beş eşit parçaya bölünmesini ve elde edilecek gelirin eşit bir şekilde paylaşılmasını gerektirecektir. (Ülger ve Erol, s. 6), (5 Ülkenin Anlaştığı 'Hazar Denizi'nin Statü Sorunu' Nedir?); (Kısacık).

<sup>2</sup> Hazar'ın iç veya kapalı deniz olarak kabul edilmesi halinde 1982 Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi'nin (BMDHS) "Kapalı" veya "Yarı Kapalı" Denizlere ilişkin 122'nci ve 123'ncü maddelerinin uygulanması söz konusu olacaktır. Buna göre, "İki veya daha çok devlet tarafından çevrili ve diğer bir denize veya okyanusa dar bir geçitle bağlı bulunan veyahut da bütünüyle veya büyük bir bölümü ile iki veya daha çok devletin kara sularından ve münhasır ekonomik bölgelerinden oluşan bir körfez, bir deniz havzası veya bir deniz anlaşılır" (BMDHS md. 122). "Kapalı veya yarı kapalı bir denize sahil dar olan devletler, İşbu sözleşme gereğince kıyıdaş devletler, kendilerine ait olan hakların kullanılmasında ve yükümlölüklerin yerine getirilmesinde aralarında işbirliğine gideceklerdir" (BMDHS md. 122).

<sup>3</sup> Konunun uzmanlarınca statü konusunda öne sürölen görüşlerin ilkinde göre, Hazar'ın deniz olarak kabul edilmesi (BMDHS) hükümlerinin uygulanmasını gerekli kılacak ve deniz, sözleşme gereğince kıyı devletleri arasında sektörlere bölünecektir. Bunun neticesinde de her kıyı devleti 12 mil karasuları, 200-300 mil kıta sahanlığı ve 200 mile kadar da münhasır ekonomik bölgeye sahip olacaktır. (Ülger ve Erol, s. 5); ("5 Ülkenin Anlaştığı 'Hazar Denizi'nin Statü Sorunu' Nedir?").

<sup>4</sup> Hazar'ın hukuki statüsünün belirlenmesine ilişkin ilk antlaşma Pers İmparatorluğu ile Rus Çarlığı arasında yapılan "1723 Petersburg Antlaşmasıdır". Hazar Denizi ile ilgili Rus ve Pers İmparatorlukları arasında yapılan bir diğer antlaşmalar ise 1729 tarihli "Reşt Antlaşması", 12 Ekim 1813 tarihinde imzalanan "Gülistan" antlaşması ile 22 Şubat 1828 tarihli "Türkmençay" antlaşmasıdır. Konuya ilişkin daha ayrıntılı bilgi için bkz. (Romano, s. 2); (Kocaman, s. 101 vd.); (Yolcu, s. 14 vd.); (Terzioğlu, s. 27 vd.); (İsmayıl, s. 1).

<sup>5</sup> 1921 tarihinde SSCB ile İran arasında "Dostluk ve İşbirliği" antlaşması, 1927 senesinde Hazar'ı "Sovyet-İran Denizi" olarak tanımladıkları" Tarafsızlık Antlaşması", 1935 senesinde antlaşmaya ilişkin nota teatisinde Hazar'ın "Sovyet-İran denizi" olarak zikredildiği "Ticaret ve Seyr-ü Sefer Antlaşması", 1940 senesinde de "Ticaret ve Seyr-ü Sefer Antlaşması" imzalanmıştır. Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. (Soltan, s. 64 vd.); (Romano, s. 2); (Amirbek, s. 26 vd.); (Abdullayev, s. 270).

ettikleri kazanımları tekrar elde etme yönündeki yaklaşımları, statüsü konusunda kıyı devletlerin talep ve yaklaşımlarının birbiriyle çatışmasını beraberinde getirmiştir (Kocaman, s. 101); (Oruç, s. 88); (Yolcu, s. 16); (Çolakoğlu, s. 107 vd.).

Hazar'ın hukuki statüsünün belirlenmesine yönelik ilk olarak 1996 senesinde kıyı devletlerinin dışişleri bakan yardımcılarını düzeyinde yapılan toplantıyı izleyen 2002 yılında Devlet ve Hükümet Başkanları seviyesinde Aşkabat'ta gerçekleştirilen zirve toplantısının yanı sıra 2007 Tahran, 2010 Bakü ve 2014 Astrahan toplantılarından bir sonuç çıkmamıştır. Son olarak 12.08.2018 tarihinde Kazakistan'ın Aktau şehrinde gerçekleştirilen zirvede söz konusu sorun hakkında ortak noktada bir araya gelinmiş ve Hazar Denizi'nin Hukuki Statüsü Hakkında Konvansiyon imzalanarak yürürlüğe girmiştir (Ülger ve Erol, s. 2).

Görüldüğü üzere, bünyesinde barındırdığı doğal kaynaklarının önemi ve Hazar'ın göl, iç deniz, deniz veya özel bir su havzası statülerinden hangisi kapsamında ele alınacağına dair karar verilememesi gibi nedenler, uzunca bir süre kıyı devletleri arasında çıkar çatışmasına yol açmış ve hukuki statü sorununun çözümünü geciktirmiştir.

## **2. HAZAR'IN HUKUKİ STATÜSÜ HAKKINDA AKTAU KONVANSİYONU AKTAU KONVANSİYONUNUN GENEL ÇERÇEVESİ**

Hazar Denizi'ne yönelik yirmi yılı aşkın sürede gerçekleştirilen 50'ye yakın görüşmede tartışmaların merkezinde yer alan yasal statü sorunu, kıyıdaş beş devlet liderlerinin katılımıyla Kazakistan'ın Aktau liman kentinde gerçekleştirilen zirvede nihai çözüme kavuşturulmuştur. Statü konusundaki anlaşmazlıkları sonlandıran toplantı ise 2002 senesinden bu yana yapılan beşinci zirve olma özelliğini taşımaktadır. Antlaşmaya göre, özel statüye sahip olması öngörülen Hazar Denizi'ne 1982 BMDHS hükümleri uygulanmayacak, suyun derinliği göl prensibine göre belirlenecektir (Kısacık); (Hazar Denizi'nin Statüsü 20 Yıllık Müzakereler Sonunda Belli Oldu); ("Ни Море, Ни Озеро": Каспий Поделили На Пятерых. На Это Ушло 22 Года); (Sarı); (Принята Конвенция О Правовом Статусе Каспийского Моря). Bir diğer deyişle, Hazar'ın yüzey kısmını kıyı devletlerinin ortak kullanımına tabi olurken, dip kısmı ve maden kaynakları uluslararası hukuka göre yapılacak antlaşmalar çerçevesinde paylaşılacak bu durumda bölgede mevcut doğal kaynakların aranması, üretilmesi ve taşınması faaliyetini kolaylaştıracaktır (Hazar Denizi'nin Statüsü 20 Yıllık Müzakereler Sonunda Belli Oldu). Konvansiyona göre Hazar, karasuları, balıkçılık ve ortak deniz alanı olmak üzere üç bölgeye ayrılmıştır (Müller ve Betaneli).

Hukuki statünün çözüme kavuşmasıyla, önceleri maden kaynaklarının mülkiyetinin paylaşımı hususunda karşı karşıya gelen kıyı devletleri (Hazar Denizi'nin Statüsü 20 Yıllık Müzakereler Sonunda Belli Oldu), başta ekonomi olmak üzere, çevre, güvenlik, ulaştırma ve



diğer alanlardaki işbirliği konularında mutabık kalmışlardır. Aynı şekilde, bölgede istenmeyen olayların önlenmesi, organize suç ve terörle mücadele ile Hazar'a kıyıdaş devletlerin sınır güvenliği kurumlarının iş birliğine ilişkin protokoller imzalanmıştır (Raimbekova). Bu bağlamda, kıyı ülke liderlerince tarihi ve çığır açıcı bir uzlaşma olarak tanımlanan Aktau Konvansiyonu, Hazar'da 90'lı yılların başından beri süregelen gerginlikleri azaltmaya, petrol ve doğal gaz başta olmak üzere bölgede mevcut doğal kaynakların kullanımına yönelik projelerin önünü amayı hedeflemektedir (5 ülkenin Anlaştığı 'Hazar Denizi'nin Statü Sorunu' Nedir?). Ayrıca, uzun müzakereler neticesinde kabul edilen antlaşma, taraflarca, işbirliğinin yeni koşullarda başlangıcı olarak kabul edilmekte, tarafların hak ve yükümlülüklerinin sınırları çizilerek, denizin ortak kullanım kurallarının belirlendiği vurgulanmaktadır. Aktau Konvansiyonu ile Hazar'ın karşılıklı güven çerçevesinde işbirliği denizi olmasının n açılmış, denizcilik, balıkık, seyr- sefer, bilimsel araştırma ile katılımcı ülkeler arasındaki askeri ve siyasi etkileşim konuları açık bir şekilde düzenlenmiştir (Raimbekova); (Принята Конвенция О Правовом Статусе Каспийского Моря); (Aslanlı, s. 11).

Kıyıdaş devletlerin hukuki statü sorununun çözüme kavuşturulmasında ve aralarında mevcut anlaşmazlıkların giderilmesinde gösterdikleri olumlu yaklaşım, konvansiyonun başlangıç kısmından da anlaşılmaktadır. Buna göre taraflar, Birleşmiş Milletler (BM) ve uluslararası hukukun ilke ve normlarını dikkate alarak, karşılıklı anlayış çerçevesinde işbirliği ve iyiniyetli komşuluk ilişkilerini geliştirme ve genişletme niyetindedirler. Hazar Denizi'nin taraflar bakımından hayati öneme sahip olduğu, dolayısıyla Hazar ve kaynakları üzerinde egemenlik haklarına sahip oldukları gerçeğinden yola çıkarak, bölge ile ilgili sorunların çözümünün tarafların münhasır yetkisi dahilinde olduğu vurgulanmaktadır. Hazar Denizi'nin siyasi, iktisadi, sosyal ve kültürel önemi taraflarca kabul edilmekte ve şimdiki ve gelecek nesiller için korunması sorumluluğu kapsamında konvansiyonun, taraflar arasında sürdürülebilir gelişim bölgesi olarak işbirliğine gidilmesini sağlayacağı, kaynakların barışçıl amaçlarla rasyonel kullanımı, araştırılması ve korunması, bunun için de karşılıklı yarar sağlayan ekonomik işbirliğinin geliştirilmesi için elverişli koşulları oluşturmaya katkıda bulunulacağı ifade edilmektedir (Конвенция О Правовом Статусе Каспийского Моря).

Aktau Konvansiyonu ile hukuki statü sorunu büyük oranda çözüme kavuşturulmuş ve kıyı devletleri, aralarındaki bütün jeopolitik ve hukuki ihtilaf konusu uyuşmazlıkları *uluslararası hukukun genel kabul görmüş ilkeleri ve normlarını dikkate alarak mutabakatla çözeceklerdir* (Конвенция О Правовом Статусе Каспийского Моря). Kıyı devletleri arasında devam etmekte olan ihtilafın aralarında akdedecekleri ikili antlaşmalar ile çözüme kavuşturulması

neticesinde oluşacak siyasi yakınlaşmanın, taraflar arasında iktisadi ve stratejik işbirliğinin gelişiminin önünü açacağını söylemek mümkündür. Bu bağlamda, Konvansiyonun imzalanmasından bir gün sonra antlaşma taraflarından Kazakistan ve Türkmenistan arasında imzalanan “Stratejik Ortaklık Antlaşması” dikkate değerdir. Söz konusu antlaşma ile taraflar, aralarında mevcut tüm sınır sorunlarının giderilmesini ve iki ülke arasında enerji ve ulaşım alanlarına yönelik projelerin geliştirilmesini amaçlamaktadırlar (Koçak, s. 11); (Turkmenistan, Kazakhstan Advance Strategic Partnership). Aynı şekilde, Türkmenistan tarafının “Serdar”, Azerbaycan tarafının “Kepez” olarak adlandırdığı ve uzun yıllar süresince iki ülke arasında ihtilaf konusu teşkil eden petrol yatağının ortaklaşa kullanımı hususunda 21.01.2021’de Aşgabat’da Mutabakat Zaptı imzalanmıştır.

İki ülke arasında imzalanan ve 60 milyon ton petrol rezervine sahip olduğu düşünölen sahanın “Dostluk” olarak adlandırılmasının kararlaştırıldığı antlaşma ile hidrokarbon kaynaklarının ortak araştırılması, geliştirilmesi, işletimi ve kullanımı hususunda mutabık kalınmıştır. İmzalanan bu antlaşmanın taraflara yeni fırsatlar sunması, karşılıklı yatırım alanlarının önünü açması ve ekonomik ilişkilere önemli katkı sağlaması bekl enmektedir (Hasanoglu); (Azerbaycan ve Türkmenistan Hazardaki Dostluk Petrol Yatağının Ortak İşletilmesi Konusunda Anlaştı).

### **3. AKTAU KONVANSİYONU ÇERÇEVESİNDE TARAFLARIN HAK, YETKİ, YÜKÜMLÜLÜKLERİ VE KAZANIMLARI**

Aktau Konvansiyonuna göre taraflar, Hazar Denizi üzerinde egemenlik ve münhasır hakları ile yasal yetkilerini kullanma hakkını haizdirler (md. 2/1). Deniz su ve dibinin, toprak altının, doğal kaynaklarının ve deniz üzerindeki hava sahasının kullanımı esnasında tarafların hak ve yükümlölüklerini (md. 2/2) düzenleyen konvansiyon, ekolojik sistem ve dengenin korunması, ekolojik sisteme verilmesi muhtemel zarar durumunda tarafların sorumluluklarına ilişkin hususları da hüküm altına almıştır.

#### **3.1. Tarafların Hak ve Yetkileri**

Konvansiyonun kabul edilmesiyle statü hususunda uzlaşmaya varan taraf devletler, yasal yükümlölüklerin yanında bir takım hak ve yetkileri elde etmişlerdir. Söz konusu hak ve yetkilerden ilki gereğince kıyı devletleri, 15 deniz millik bir mesafeyi kendi arazileri olarak kabul edeceklerdir (md. 7/1). Kıyıları bitişik olan komşu devletler arasındaki iç ve karasu alanının belirlenmesi, uluslararası hukukun ilke ve normları dikkate alınarak tarafların aralarında yapacakları antlaşma ile gerçekteştirilecektir (md. 7/3).

Kıyıları bitişik veya karşıt devletler ayrıca, uluslararası hukukun genel kabul görmüş ilke ve normları doğrultusunda, egemenlik haklarının kullanımı kapsamında aralarında varacakları mutabakat ile deniz ve toprak altının sektörlere ayrılması, kullanımı, deniz ve toprak altı kaynaklarının geliştirilmesine yönelik meşru ekonomik faaliyetler yürütebileceklerdir (md. 8/1). Kıyı devleti, kendi sektör alanında yapay adaların, tesislerin ve yapıların oluşturulması, işletilmesi, kullanımına izin verme ve düzenleme hakkının yanında bunları bizzat inşa etme yetkisini haizdir. Kıyı devleti gerekli görmesi durumunda söz konusu yapıların etrafında 500 metreyi geçmemek üzere güvenli bölgeler oluşturabilir. Ancak oluşturulan bölgenin coğrafik koordinatı ile sınırı konusunda diğer taraf ülkelere bildirim yapılmalıdır (md. 8/2). Diğer ülke gemilerinin seyr-ü sefer esnasında söz konusu bölgeye saygı göstermesi gerekmektedir (md. 8/3). Bir kıyı devletinin egemenlik hakları kapsamında md. 8/1’de yer alan hak ve yetkilerini kullanması, diğer tarafların antlaşmada öngörülen hak, yetki ve özgürlüklerinin ihlaline veya uygulanmasında haksız engellemelere yol açmamalıdır (md. 8/4).

Taraflardan her biri ayrıca, karasularına bitişik olarak 10 deniz mili genişliğinde balıkçılık bölgesi kurma hakkına sahiptir (md. 9/1-c.1). Kıyıları bitişik olan ülkeler arasında balıkçılık bölgesinin belirlenmesi uluslararası hukukun ilke ve normları dikkate alınarak taraflar arasında akdedilecek bir antlaşma ile gerçekleştirilir (md. 9/1-c.2). Kabul edilen balıkçılık bölgesinde ise her taraf, gerek konvansiyon hükümleri, gerekse konvansiyon hükümlerine uygun olarak aralarında yapacakları ayrı bir antlaşma çerçevesinde veya kendi yasal mevzuatı kapsamında avlanabilecektir (md. 9/2).

Konvansiyon ve uluslararası mekanizmalara bağlı olarak taraflar, paylaşılan biyolojik kaynakların avlanması için izin verilen miktarını müştereken belirlerler ve kendi milli kotalarına dağıtırlar (md. 9/3). Eğer taraflardan biri avlanmak için izin verilen miktara ulaşamaz ise kendi milli hukuku çerçevesinde yapacağı iki taraflı veya diğer antlaşmalar yoluyla kendi kotasının geri kalan kısmının avlanılmasına izin verebilir (md. 9/4) ancak, izin verilen bu ülkenin, konvansiyon taraflarından biri olması gerekmektedir. Hazar Denizi’nde biyolojik kaynakların ortak kullanımına ilişkin düzen ve şartlar, tüm taraflar arasında akdedilecek ayrı bir antlaşmaya göre belirlenecektir (md. 9/5).

Taraf devletlerin bayraklarını taşıyan gemiler, diğer ülke karasularının sınırları dışında kalan deniz sularında seyr-ü sefer özgürlüğünden yararlanırlar. Seyir-ü sefer özgürlüğü, tarafların egemenlik ve münhasır haklarına hanel getirmeksizin, antlaşma hükümlerine ve bu hükümlere uygun olarak taraflarca akdedilecek ayrı antlaşmalara uygun olarak kullanılır (md. 10/1). Aynı şekilde taraflar, Hazar’dan diğer deniz ve okyanuslara serbest erişim ve geri dönüş hakkına sahiptir. Bu amaçla diğer taraf ülkeler üzerinden transit geçiş yapabilirler (md. 10/4-1.f).

Transit geçişler, ikili antlaşmalar, antlaşmanın olmaması durumunda transit geçilen ülkenin yasal mevzuat hükümlerine göre gerçekleştirilir (md. 10/4-2.f). Toprakları üzerinde egemenlik hakkının bir gereği olarak transit ülkesi, geçişlerin meşru menfaatlerine zarar vermemesi için gerekli tüm tedbirleri alma hakkını haizdir (md. 10/4-3.f).

Kıyı devletlerden her biri, konvansiyon hükümleri ile uluslararası hukuk normlarına uygun olarak karasularından geçiş (md. 11/8), seyr-ü sefer güvenliği ve gemi trafiğinin düzenlenmesi (md. 11/8-a); navigasyon sisteminin korunması (md. 11/8-b), kabloların ve boru hattının (md. 11/8-c) ve denizin biyolojik kaynaklarının korunması (md. 11/8-d), balıkçılık mevzuatının ihlalinin önlenmesi (md. 11/8-e), çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi, azaltılması ve kontrolünün sağlanması (md. 11/8-f), denizde bilimsel ve hidrografik araştırmalar (md. 11/8-g), gümrük başta olmak üzere mali, göçmenlik, sağlık yasa ve yönetmeliklerinin ihlalinin önlenmesi (md. 11/8-h) ve ulusal güvenliğin sağlanması (md. 11/8-i) hususunda gerekli faaliyetleri yürütmekte yetkilidirler.

İç sularda seyreden veya iç suların dışında bulunan liman tesislerinden istifade eden gemilerle ilgili olarak da kıyı devleti, iç sulara girilmesine veya liman tesislerinin kullanılmasına ilişkin yasal hükümlerin ihlalinin önlemek amacıyla gerekli önlemleri alabilir (md. 11/12). Kıyı devleti, kendi ulusal güvenliğinin söz konusu olduğu durumlarda, diğer ülke bayrağı altında yüzen gemilerin geçişini karasularının belirli bölümleri için askıya alabilir. Askıya alma işleminin taraflar arasında herhangi bir ayrımcılık yapılmadan alınması gerekmektedir ve bu karar ancak usulüne uygun olarak yayınlanmasından sonra geçerli olabilecektir (md. 11/13).

Kıyı devletlerden her biri kendi bayrağı altındaki gemiler (md. 12/1) ve deniz üzerinde kendi sektörü dahilinde inşa edilecek yapay adalar, tesisler, denizaltıları ve boru hatları üzerinde hakimiyet yetkisini sahiptir (md. 12/2). Kıyı devleti egemenlik hakları kapsamında deniz dibi biyolojik kaynaklarını kullanma ve geliştirme yetkisinin yanı sıra bunların korunması adına gerekli gördüğu durumlarda diğer devlet gemilerini arama, teftiş, sıcak takip, alıkoyma, tutuklama ve yargılama dahil olmak üzere gerekli görülen önlemleri alabilir (md. 12/3-1.f). Ancak söz konusu önlemlerin herhangi bir yasal gerekçeye dayandırılmadan gerçekleştirilmesi, işlemi yapan tarafın gemide meydana gelen her türlü zarar ve/veya hasardan dolayı sorumlu tutulmasını gerektirecektir (md. 12/3-2.f).

Taraflardan her biri egemenlik yetkisi kapsamında karasularında ve balıkçılık bölgesinde bilimsel araştırmaları düzenleme, izin verme ve yürütme yetkisine sahiptir. Bir başka devlet bayrağını taşıyan gemiler ise bir devletin karasularında ancak ilgili devletin yazılı izni ile bilimsel araştırma faaliyeti yürütebilir (md. 13/1-2.f). Bilimsel araştırma ile ilgili verilecek izin, tarafların kendi milli hukuk hükümlerine tabidir (md. 13/3.f). İlgili taraf, kendi

karasularında yürütölmekte olan bilimsel araştırmanın durdurulmasını veya sonlandırılmasını talep yetkisini haizdir (md. 13/8). Bu bağlamda, bilimsel araştırma faaliyetinin izin verilmesine dayanak teşkil eden bilgilere uygun olarak yürütölmemesi (md. 13/9-a), belirlenen koşullara veya konvansiyon hükümlerine aykırı olarak gerçekleştirilmesi (md. 13/9-b,c), durdurma veya sonlandırmanın projenin güvenliğinin sağlanması için önemli olması (md. 13/9-d) gibi durumlarda, bilimsel faaliyetin durdurulması veya sonlandırılması talep edilebilir. Tarafların bayrağı altında yüzen gemiler, bu maddenin 2. ve 3. fıkraları uyarınca, karasularının ötesinde denizcilik araştırmaları yapma hakkına sahip olacaktır. (md. 13/10). İki veya daha çok taraflı bilimsel araştırmalar, ilgili tarafların aralarında yapacakları antlaşma çerçevesinde gerçekleştirilecektir (md. 13/11).

Taraflar deniz dibine denizaltı kabloları, boru hatları (md. 14/1) ile su altı ana boru hatları (md.14/2) döşeyebilirler. Denizaltından geçecek kabloların ve boru hatlarının döşenmesi için güzergahın belirlenmesi ise su altı kablosunun veya boru hattının geçmesi düşünölen sektör üzerinde söz sahibi taraf ile yapılacak antlaşmaya göre belirlenecektir (md. 14/3).

### 3.2. Tarafların Yükümlölükleri

Aktau Konvansiyonu çerçevesinde taraflarca uyulması gereken hususlar, antlaşmanın md. 3 ve devamı hükümleri kapsamında düzenlenmiştir. Taraflar, bir diğेरinin egemenliğine, toprak bütönlüğüne saygı göstermek, bağımsızlık ve eşitlik haklarına karşılıklı saygı çerçevesinde işbirliğinde bulunmak, bir diğेरine karşı güç ve tehdit kullanmama ve birbirlerinin içişlerine karışmamakla yükümlüdürler (md. 3/1). Kıyı devletleri, Hazar'ı barışçıl amaçlarla kullanmak, iyi komşuluk, dostluk ve işbirliği içerisinde barış bölgesi yapmak ve tüm sorunların barışçıl yollarla çözölmesi (md. 3/2), bölgede güvenlik ve istikrarın sağlanması için çalışmalıdırlar (md. 3/3).

Konvansiyonda Hazar'ın barışçıl amaçlarla kullanılmasında en önemli unsurlardan biri olan, askeri yönden dikkate alınması gereken hususlar ayrı olarak düzenlenmiştir. Buna göre her taraf, diğेर tarafın güvenliğini ve çıkarlarını dikkate alarak bölgede istikrarlı silahlanma dengesini sağlamalı, makul sınırlar içerisinde askeri yeteneklerini geliştirme çalışmalarını yürütmelidir (md. 3/4). Bölgedeki güvenlik ve istikrarı güçlendirmeye yönelik yürütölen genel çabalara ve taraflarca imzalanan uluslararası antlaşmalara uygun olarak askeri faaliyet alanındaki koordineli güven artırıcı önlemlere uyulmalı (md. 3/5), Konvansiyon tarafı olmayan üçüncü bir ölkenin silahlı kuvvetleri bulundurulmamalıdır (md. 3/6). Kendi topraklarında, başka devletlerin, taraf ölkelerden herhangi birinin ölkesine karşı saldırı veya askeri faaliyet yürütmesine müsaade etmemelidir (md. 3/7).

Konvansiyonun md. 11/6 hükmü ile kıyı devletlerden birinin karasularından geçiş esnasında dikkat edilmesi gereken hususlar düzenlenmiştir. Bu hükümde yer alan hususlardan herhangi birinin gerçekleştirilmesi, karasularından geçilmekte olan kıyı devletinin huzur, düzen ve güvenliğinin ihlali anlamına gelecektir (md. 11/6). Dolayısıyla bir kıyı devletinin karasularından geçmekte olan taraf ülke donanması, BM şartında yer alan uluslararası hukuk ilkelerine aykırılık teşkil edecek şekilde kıyı devletinin egemenliğine, toprak bütünlüğüne veya siyasi bağımsızlığına karşı tehdit unsuru oluşturabilecek davranış biçiminden kaçınmalıdır (md. 11/6-a). Kıyı devletinin güvenliğini tehlikeye düşürücü silahlı manevra faaliyeti veya tatbikat gerçekleştirilmemeli (md. 11/6-b), savunma gücünü veya güvenliğini zarara uğratmak amacıyla bilgi toplama (md. 11/6-c) veya propaganda eyleminde bulunmamalıdır (md. 11/6-d). Karasularından geçmekte olan gemiden uçak veya askeri teçhizatın havalandırılması, indirilmesi, alınması veya yönetiminin (md. 11/6-e) yanı sıra herhangi bir askeri teçhizat suya indirilmemeli, suyun dibine bırakılmamalı, gemiye alınmamalıdır (md.11/6-f). Kıyı devletinin iletişim sisteminin, benzeri yapı ve tesislerinin işleyişine müdahale etmeyi amaçlayan herhangi bir eylemde bulunmamalı (md. 11/6-k), karasularından geçişle doğrudan ilgili olmayan diğer faaliyetlerden de kaçınmalıdır (md. 11/6-l). Bir diğer ifadeyle, taraf ülkelerin bayrağı altında Hazar'da seyr-ü sefer halinde bulunan gemiler, karasularından geçişi sırasında kıyı devletinin tüm yasa ve düzenlemelerine uymakla yükümlüdürler (md. 11/10). Kıyı devletinin karasularında gümrük, maliye, göçmenlik veya sağık yasa ve düzenlemelerine aykırı olarak herhangi bir mal veya para biriminin yüklenmesi, boşaltılması, herhangi bir şahsın indirilmesi veya karaya çıkartılması (md. 11/6-g) işlemleri gerçekleştirilmemelidir. Uluslararası terörizmin finansmanını, silah kaçakçılığını, uyuşturucu madde ticaretini, kaçak avlanmayı önleyici tedbirler alınmalı ve bunlarla mücadele edilmeli, deniz yoluyla yasadışı göçün önlenmesi için çalışılmalıdır (md. 17).

Kıyı devletlerden her biri, tarafların bayrakları altında mal, yolcu, bagaj taşımacılığı yapan; çekme, kurtarma faaliyeti gerçekleştiren gemilere, kendi limanlarına erişim ve yükleme-boşaltma, yolcu indirme- bindirme; öngörülen liman ve diğer ücretlerinin ödenmesi ve benzeri hizmetlerinin sağılanması hususunda, kendi milli bayrağı altında faaliyet yürüten gemilerle aynı kolaylığı göstermelidir (md. 10/2).

Taraflar, Hazar Denizi'nin ekolojik sisteminde kirlilik ve hasar sonucu sebep oldukları zarardan (md. 3/13), doğal çevresinin, biyolojik kaynaklarının korunması, restorasyonu ve rasyonel kullanımından sorumludurlar (md. 3/14). Bu bağlamda taraflar, Hazar Denizi'nin ekolojik sistemini ve tüm bileşenlerini korumayı taahhüt etmektedirler (md. 15/1). Biyolojik

kaynaklarının korunması, restorasyonu, sürdürülebilirliği ve etkin kullanımı, denizde oluşması muhtemel herhangi bir kirliliğinin önlenmesi, azaltılması ve biyoçeşitliliğin korunmasına yönelik her türlü önlemler, taraflarca tek başına veya müştereken alınır (md. 15/2). Biyolojik çeşitliliği tehdit eden her çeşit faaliyet yasaklanmış olup (md. 15/3), ekolojik sisteme verilen zararlar tarafların uluslararası hukuk çerçevesinde sorumlu tutulmasını gerektirmektedir (md. 15/4). Taraflar, ekolojik sistemin araştırılması, biyolojik kaynakların korunması ve kullanılması amacıyla yürütülecek bilimsel araştırma faaliyetlerine yardımcı olmalı (md. 3/15), gerekli izin ve kolaylıkları sağlamalı, ortak kullanıma ait suçul biyolojik kaynakların yeniden üretimi ve düzenlenmesi konusunda mutabık kalınan norm ve kurallara riayet etmelidir (md. 3/12). Denizcilikle ilgili yürütülecek bilimsel araştırmanın yapılması için verilecek izin kararı haksız nedenlerle geciktirilmemeli veya reddedilmemelidir (md. 13/4).

### 3.3. Tarafların Kazanımları

Enerji yatırımları ve üretimi bakımından son yılların gözdesi haline gelen Hazar Havzası, aynı zamanda bu kaynaklara erişimin sağlanmasında şiddetli rekabetin yürütüldüğü merkez haline gelmiştir. Ancak bölgede mevcut siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, yeni bağımsızlığını kazanan cumhuriyetlerde devlet geleneğinin istenilen düzeye ulaşamaması gibi nedenler, rekabetin tarafları için ciddi endişe kaynağı oluşturmaktadır (Ongarova, s.4). Statü konusunun çözüme kavuşturulmasıyla bölgede mevcut anlaşmazlıkların ortadan kalkması ve yeni yatırım alanlarının önünün açılması beklenmektedir.

Taraf devletlerin hukuki statü konusunda sergiledikleri yaklaşımlar mercek altına alındığında, Rusya ve İran'ın meseleye siyasi, jeopolitik ve güvenlik; buna karşılık Azerbaycan, Kazakistan ve Türkmenistan'ın ekonomik kazanç odaklı yaklaştıkları görülmektedir (Çalışkan, s. 23). Kendi güvenlikleri bakımından Hazar'ı *çeşitli kilit bölgelerin kavşak noktalarında jeopolitik çıkarlar alanı* olarak görmekte olan (Ongarova, Aşkabat Moskova Diyalogu, s. 83) Rusya ve İran, önceki dönemde ileri sürdükleri tezlerden<sup>6</sup> vazgeçerek, belirli tavizler vermişlerdir. Bu durumun en önemli sebebinin ise Orta Doğu başta olmak üzere yakın coğrafyada son dönemde meydana gelen önemli olaylar olduğu söylenebilir. Suriye'de ABD ve Avrupa Devletleri karşısında önemli bir oyun kurucu konumuna yükselen, Kafkasya ve

<sup>6</sup> Rusya, Hazar'ın ortak mülkiyet esasına göre kullanılması savından hareket etmiş ve diğer kıyı devletlerin rızası olmaksızın Hazar üzerinde kıyı devletlerden herhangi birinin tek başına bir eylemde bulunmaması gerektiği görüşünü ileri sürmüştür. İran, Hazar'ın kıyı devletleri arasında ulusal bölgelere bölünmesine karşı çıkarak Rusya'nın tezine yakın bir tutum sergilemiştir. Başlangıçta ortak egemenlik ilkesi üzerinde ısrarla duran İran, daha sonra kendi çıkarları doğrultusunda bu görüşünden vazgeçerek, denizin bölgesel paylaşımını kabul edebileceğini ilan etmiştir. Ülkelerin ileri sürdükleri tezler için ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. (Abilov, s. 56 vd.); (Turan, s. 48 vd.); (Yolcu, s. 18 vd.); (Kocaman, s. 107 vd).

Orta Asya'yı Sovyetler Birliği döneminden kalma arka bahçesi olarak görmekte olan Rusya, aynı konumda değerlendirdiği Hazar bölgesinde de siyasi ve jeopolitik üstünlüğü elden bırakmak istememektedir. Bundan dolayı da Hazar'da üçüncü devletlerin yerleşmesini önlemek adına belirli tavizler vererek, bir bakıma konvansiyonunun kabul edilmesinin önünü açmıştır. Rusya'dan sonra Orta Doğu'nun önemli aktörlerinden biri olan İran'da bölgede kıyı devletleri haricinde üçüncü bir ülkenin söz sahibi olmasını istememektedir.

Aktau Konvansiyonunun kabulünden önceki süreçte Azerbaycan, Kazakistan ve Türkmenistan'ın Batı devletleri ile işbirliğine önem vermeleri ve bu doğrultuda bir takım çalışmalar yürütmeleri Rusya ve İran tarafından yakından izlenmiş, sürdürülen ve geliştirilmeye çalışılan bu işbirliği her iki ülke yönetimini de rahatsız etmiştir. Sovyetler Birliği döneminde egemenliği altında bulunan lkelerin enerji kaynakları üzerinde yönetim ve denetimini bırakmak istemeyen Rusya, batılı lkelerin girişimlerinden memnuniyetsizlik duymakta, bu sebeple de kıyı devletleri ile ilişkilerini pekiştirmek adına görüşmeler yapmakta ve enerji kaynaklarının ortak kullanımına yönelik iki ve çok taraflı antlaşmalar akdetme yoluna gitmektedir (Qurbanov, s. 9). Bu bağlamda, Kazakistan'ın 2018 yılında ABD ile Aktau ve Kurik limanlarının insani yardım faaliyetleri için kullanılması hususunda prensipte anlaşması (alışkan, s. 24) ve ABD'nin anlaşma çerçevesinde Hazar Denizi'nde askeri varlık göstermesi, Rusya karşısında önemli bir hamle olarak kabul edilebilecektir. Bu durum ise ABD'ye, bu bölge ve yakın coğrafyada yeni alanların nnn açılmasını sağlayacaktır. Rusya'nın bölgede siyasi ve askeri üstünlüğünü üçüncü bir ülke ile paylaşmak istememesi, aynı yönde İran'ın da belirli kaygılar taşıması, hukuki statünün kabulüne giden süreci hızlandırmıştır. İran'ın Hazar bölgesinden beklemekte olduğu bir diğer çıkar ise kendi enerji kaynaklarını ihraç etmek ve bölgenin hidrokarbon kaynaklarının kendi toprakları üzerinden transit geçişine zemin oluşturmaaktır (Aslanlı, s. 8).

Konvansiyonun 3. maddesi, bölgenin güvenliği hususunda Rusya ve İran'ın elde ettiği kazanımları göstermesi bakımından önemlidir. Söz konusu hüküm çerçevesinde bölgede konvansiyon tarafı olmayan üçüncü bir ülkenin askeri varlığına müsaade edilmemesi, her iki ülkenin bölgede hakimiyet sağlamak amacıyla attığı adımların başında gelmektedir. Böylece, bariz askeri üstünlüğü ve gelişmiş deniz filosuna sahip Rusya bölgede hakimiyetini korurken, ABD ambargoları sonucu ciddi ekonomik sıkıntılar çekmekte olan İran'da, Hazar'da üçüncü lkelerin askeri varlık ve faaliyetlerini engellemiş olmaktadır.

Konvansiyon taraflarından Azerbaycan, Kazakistan ve Türkmenistan ise antlaşmayı daha çok ekonomik işbirliği ve kazanım çerçevesinde değerlendirme eğilimindedirler. Azerbaycan ve Kazakistan arasında yapılması planlanan ve Azerbaycan tarafından 2008'de başlatılan Trans-



Avrasya Süper Bilgi Otoyolu (TASIM) projesinin ana bileşenlerinden biri olarak kabul edilen Trans-Hazar Fiber Optik hattı inşaatının başlatılması, hukuki statü sorununun çözümünün olumlu yansımalarından biri olarak görülmektedir. Kazakistan'ın Aktau şehrinde temeli atılan ve 2021 senesinde tamamlanması düşünülen, denizin altına 380-400 kilometre uzunluğunda kablonun döşeneceği proje ile saniyede 4-6 terabit hızında bilgi geçişinin sağlanacağı öngörülmektedir (Türk Konseyi: Trans-Hazar Fiber Optik Hattı Önemli Bir Gelişme).

Azerbaycan, Kazakistan ve Türkmenistan'ın ekonomik gelişmesinde enerji sektörünün önemli bir yer tutması (Russia's Energy Policy in Central Asia and the Caspian Sea Region), hukuki statü sorununun çözüme kavuşturulmasının bu alanda da etkili sonuçlarının olması beklentisini beraberinde getirmektedir. Konvansiyon öncesi dönemde Türkmen doğal gazının en önemli taleplerinden biri, ülkenin en başarılı yabancı yatırımcılarının başında kabul edilen Çin Halk Cumhuriyetidir. Çin'in ulusal petrol şirketi CNPC tarafından 2009 yılında inşasına başlanan ve 8 milyar dolardan fazla maliyeti olacağı düşünülen ilk etap, Orta Asya – Çin boru hattı ile Doğu Türkmenistan'ı Özbekistan ve Kazakistan üzerinden Sincan'a bağlayacak ve Türkmen ve diğer Orta Asya ülkelerinin gazlarını Şanhay ve Hong Kong'a taşıyacaktır (Olcott, s. 8). Söz konusu projenin yanı sıra 2019 senesinde Türkmenistan'ın Avaza kentinde gerçekleştirilen X. Gaz Kongresinde sunulan ve Türkmenistan için yeni pazara girmeye, Afganistan bakımından da barışın sağlanmasında ve bölge ülkelerinin kalkınmasında büyük katkısı olacağı düşünülen Türkmenistan-Afganistan-Pakistan-Hindistan (TAPI) gaz boru hattı projesinin yapımına yüksek düzeyde devam edilmektedir. (Na Kongresse v Avaze Prezentovali Samoye Krupnoye Gazovoye Mestorojdeniye ve Turkmenistane); (Ongarova, Aşkabat Moskova Diyalogu, s. 84). Ayrıca, hukuki statünün çözüme kavuşturulması ile kendi doğal gazının Avrupa başta olmak üzere dış pazarlara aktarma sorununun çözüleceğini düşünen Türkmenistan (Ongarova, Aşkabat Moskova Diyalogu, s. 84), Azerbaycan ve Türkiye üzerinden bu projesini gerçekleştirme imkanını elde etmiş görünmektedir. İnşası düşünülen Trans-Hazar doğalgaz boru hattı, Türkmen doğal gazının Avrupa pazarına ulaştırılmasında büyük önem taşıyacak olan denizaltı boru hattı niteliğini taşımaktadır. Projenin hayata geçmesi, önemli doğal gaz rezervine sahip Türkmenistan bakımından olduğu kadar, transit gelirleri neticesinde bölgenin ekonomi merkezi haline gelmesi düşünülen Azerbaycan için de kalkınma yönünden büyük katkısı olacaktır. Bahse konu projenin Azerbaycan'dan, Gürcistan ve Türkiye üzerinden Yunanistan sınırından geçerek Güney Avrupa'dan Trans Adriatik Boru Hattı'na devam edecek olması (Ongarova, Aşkabat Moskova Diyalogu, s. 84), coğrafi konum itibarıyla Azerbaycan'ın önemini artırmaktadır.

Azerbaycan üzerinden dünya pazarına ulaştırılması dşnlen ve Kazakistan adına büyük kazanım olarak görülebilecek Hazar'ın güney bölgesinde yoğunlaşan en büyük ve en verimli petrol ve doğal gazın (Ongarova, s. 16) bulunduğu Tengiz'in yanı sıra Hazar'ın kuzeyinde yer alan ve tahmini 30 milyar varil petrole sahip Kashagan, dünyanın en büyük petrol sahalarından biridir (Garibov, s. 73 vd.). Söz konusu bölgelerde yer alan petrol sahalarından çıkartılacak petrolün Baku-Tiflis-Ceyhan boru hattı üzerinden Akdeniz enerji koridoruna bağlanması düşünmektedir (Meena, s. 4). Boru hattı projelerinin yanı sıra sadece kara sınırı bulunan Orta Asya lkelerinin Hazar üzerinden hem enerji kaynaklarını hem de ihracat ve ithalat mallarını dünya pazarına ulaştırmak için işbirliğine gitmeleri (Garibov, s. 82), statü sorununun çözümünün bölgedeki tüm ülkeler bakımından olumlu yansımalarının olacağını göstermektedir.

## **SONUÇ**

Hazar üzerinde söz hakkı sahibi olmak isteyen kıyı devletleri, uzun uğraşılar sonucu sağlanan uzlaşı ile bir çok yönden isteklerine ulaşmışlardır. Konvansiyonun imzalanması ile kıyı devletleri arasında ekonomik ve stratejik işbirliği alanında atılabilecek adımların n açılmış, yük taşımacılığı ve transit geçiş faaliyetlerine yönelik karşılıklı işbirliğinin temelleri atılmıştır. Tarafların, işbirliğini egemenlik, bağımsızlık, eşitlik hakları çerçevesinde bir diğerinin iç işlerine karışmaksızın yürütmeyi (md. 3/1) ve mevcut veya muhtemel sorunları barışçıl yollarla (md. 3/2) zmeyi taahhüt altına almaları, bölgede barış, güven ve istikrarın sağlanması (md. 3/3) bakımından önemli bir adım olarak kabul edilebilir. Ancak, bu durumun uygulamada olumlu yansımalarının sağlanmasında, öncelikle Rusya ve İran'nın tutumlarının belirleyici olacağı söylenebilir. Özellikle de bölgede hakim g konumunda olan Rusya'nın askeri ve ekonomik alanında işbirliğinde kendi çıkarlarını ön plana çıkaran tutumlar sergilemesi, mevcut veya muhtemel sorunların çözümünü daha da zorlaştıracaağı aşıkardır.

Konvansiyon, Hazar'ın barışçıl amaçlarla kullanılmasının güvence altına alınması bakımından önemli hükümler içermektedir. Tarafların çıkarlarının gözetilerek (md. 3/4) uluslararası antlaşmalar çerçevesinde koordineli güven artırıcı önlemlere uyulması (md. 3/5), üçüncü lkelerin silahlı kuvvetlerinin bulundurulmaması (md. 3/6) ve taraf lkelerden herhangi birinin lkesine karşı saldırı veya askeri faaliyet yürütmesine müsaade edilmemesi (md. 3/7) konusunda mutabık kalınması, bölgede barış ortamının tesisinde önemli rol oynayacaktır. Petrol ve doğal gaz bakımından zengin bölgeden pay alma konusunda devam etmekte olan mücadelenin askeri alana yayılması, siyasi ve stratejik alanda sağlanmak istenilen avantajların önüne geçecektir. Dolayısıyla konvansiyonda bu yönde bir hükmün

kabul edilmesi siyasi ve stratejik bakımdan Rusya ve İran'ın elini rahatlattığını söylemek mümkündür.

Konvansiyonda bölgenin çevre sorunları taraflarca güvence altına alınmış olup, ekolojik sisteminin (md. 3/13), biyolojik kaynaklarının (md. 3/14), korumasının (md. 15/1) ve bu konuda yürütülecek bilimsel araştırma faaliyetlerine yardımcı olunmasının taahhüt edilmesi (md. 3/15), biyolojik çeşitliliği tehdit eden her çeşit faaliyetin yasaklanması (md. 15/3) ve ekolojik sisteme verilen her türlü zararların uluslararası hukuk çerçevesinde sorumlu tutulmasının (md. 15/4) kabulü, önemli bir adım olarak görülmektedir.

Konvansiyonun imzalanması ile bölgenin doğal enerji kaynaklarının dünya pazarına ulaştırılmasının önü açılmıştır. Taraflar arasında yük taşımacılığı ve transit geçişleri konusunda sağlanan işbirliğinin, deniz altı boru hattının inşası konusunda da yürütülmesi gerektiği söylenebilir. Kıyı devletleri, deniz dibine denizaltı kabloları, boru hatları (md.14/1) ile su altı ana boru hatları (md.14/2) döşeme yetkisi çerçevesinde, kabloların ve boru hatlarının döşenmesi için güzergahın belirlenmesini, hattın geçmesi düşünülen sektör üzerinde söz sahibi taraf ile yapılacak antlaşmaya göre belirleyebileceklerdir (md.14/3). Yeni dönemde, projenin inşası için tüm kıyı devletlerinin iznine ihtiyaç duyulmamaktadır. Ancak bu yönde büyük çapta bir projenin inşası için konvansiyonun tüm kıyı devletlerince onaylanması gerekmektedir. Konvansiyonda bölgede üçüncü bir ülkenin askeri varlığının engellenmesi yönünde hüküm konulmasına karşılık Rusya, deniz altından bu şekilde enerji transferine olanak sağlayacak projenin hayata geçirilmesine karşı çıkmayacağını deklare etmiştir. Ancak, enerji kaynaklarının transferinde kıyı devletlerinin kendisine bağımlılığının devam etmesini isteyen Rusya'nın yanı sıra İran'ın da çeşitli siyasi saikler nedeniyle konvansiyonun 15.maddesi çerçevesinde ekolojik dengenin korunması gerekçesi ile böyle bir projeye karşı çıkma ihtimalleri bulunmaktadır.

Netice olarak, hukuki statü sorununun çözüme kavuşturulması bir diğer ifadeyle, Hazar'ın karasuları, balıkçılık ve ortak deniz alanı olmak üzere üç bölgeye ayrılması ile bölgede yeni bir dönemin başladığı söylenebilir. Konvansiyonun imzalanması ile kıyı devletlerinin bölge üzerinde belirli bir hakimiyet alanı oluşturdukları, barışçıl amaçlarla kullanımını sağlama ve sıcak çatışma bölgesine dönüşmesini engelleme amacını taşıdıkları görülmektedir. Ayrıca taraflar, siyasi ve ekonomik işbirliği alanında, taşımacılık ve transit geçişlerde, enerji kaynaklarını dış pazarlara ulaştırma konusunda olumlu ilerleme kaydetme olanağını elde etmişlerdir. Söz konusu ilerlemenin ise md. 3 çerçevesinde iyiniyetli komşuluk ilişkilerinin hayata geçirilmesi ile mümkün olacağı aşikardır.

## KAYNAKÇA

Abdullayev, C. Uluslararası Hukuk Çerçevesinde Hazarın Statüsü ve Doğal Kaynaklarının İşletilmesi Sorunu. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 48(1), ss. 255-290

Abilov, S. (2013). Hazar'ın Hukuki Statüsü. *Hazar Raporu*, ss. 46-67

Amirbek, A. (2015). Soğuk Savaş Sonrası Hazar'ın Statüsü ve Sınırlandırma Sorunu: Kıyıdaş Devletlerin Yaklaşımları Açısından Analizi. *Karadeniz Araştırmaları Dergisi*, S. 46, ss. 23-48

Aras, O. N. (2001). *Azerbaycan'ın Hazar Ekonomisi ve Stratejisi*. İstanbul, Der Yayınları.

Aslanlı, K. (2018). Hazar Denizi'nin Jeopolitik ve Jeoekonomik Konumu: Enerji, Taşımacılık, Hukuk ve Çevre Boyutları. *İran Araştırma Merkezi*, ss. 5-20

Azernews. (2018). Turkmenistan, Kazakhstan Advance Strategic Partnership. <https://www.azernews.az/region/136161.html> (13 Ağustos 2018)

Babahanoğlu, V. (2018). Türkiye'nin Enerji Politikalarının İncelenmesi: Kamu Politikası Analizi. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 6, S. 83, ss. 525-538

BBC. (2018). Ни Море, Ни Озеро": Каспий Поделили На Пятерых. На Это Ушло 22 Года ("Ni More, Ni Ozero": Kaspiy Podelili Na Pyaterih. Na Eto Uşlo 22 Goda). <https://www.bbc.com/russian/features-45156199> (12 Ağustos 2018)

Birleşmiş Milletler. *Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi*, <https://denizmevzuat.uab.gov.tr/uploads/pages/uluslararası-sozlesmeler/denizhukuku.pdf>

Croissant, M & Cynthia & Croissant P. Michael. (1996). Hazar Denizi Statüsü Sorunu: İçeriği ve Yansımaları. *Avrasya Etüdüleri*, Cilt: 3, S. 4, ss. 23-40

Çalışkan, B. (2020). Hazar Denizi Raporu: Enerji Havzasında Mücadele. *İnsamer, Araştırma*, S. 121, ss. 1-37

Çolakoğlu, S. (1998). Uluslararası Hukukta Hazar'ın Statüsü Sorunu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, S. 1, Cilt: 53, 1998, ss. 107-122

Euronews. (2018). Hazar Denizi'nin Statüsü 20 Yıllık Müzakereler Sonunda Belli Oldu. <https://tr.euronews.com/2018/08/12/hazar-denizi-nin-statusu-20-yillik-muzakereler-sonunda-belli-oldu> (12 Ağustos 2018)

Garibov, A. (2016). The Trans-Caspian Corridor: Geopolitics of Transportation in Central Eurasia. *Caucasus International*, Vol. 6, No: 1, ss. 67-83

Gundogar News. (2018). Na Kongresse v Avaze Prezentovali Samoye Krupnoye Gazovoye Mestorojdeniye ve Turkmenistane. [http://gundogar-news.com/index.php?category\\_id=2&news\\_id=14201](http://gundogar-news.com/index.php?category_id=2&news_id=14201) (12 Ağustos 2018)

ICTSD. (2018). Принята Конвенция О Правовом Статусе Каспийского Моря (Prinyata Konvensiya O Pravovom Statuse Kaspiyskogo Morya). <http://www.ictsd.org/bridges-news/> (12 Ağustos 2018)

İsmayıl, E. (2018). Hazar Denizi Anlaşması ve Değişen Jeopolitik Dengeler. *Bilgesam Analiz/Güvenlik*, No: 1387, ss. 2-6

Janusz, B. (2005). The Caspian Sea Legal Status and Regime Problems. *Russia and Eurasia Programme, Chatham House, Rep Bp 05/02*, ss. 2-8

- Kakabayev, M. (2005). *Hazar'ın Hukuki Statüsü*. Türk Dünyası Genç Bilim Adamları 1. Sempozyumu, Gayeder Yayınları, Yayın No:1, Sempozyum Kitapları, 1. Baskı
- Kepbanov, Y. A. (1997). The New Legal Status of the Caspian Sea is the Basis of Regional Co-Operation and Stability. *Journal of International Affairs*, Vol. II, Number 4, ss. 1-5
- Kısacık, S. (2018). Hazar'ın Hukuki Statü Anlaşmasının Avrasya Bölgesine Olası Yansımaları. <http://politikaakademisi.org/2018/08/16/hazarin-hukuki-statü-anlaşmasının-avrasya-bölgesine-olasi-yansimlari/> (16 Ağustos 2018)
- Kocaman, M. E. (2018). Hazar Havzasının Hukuki Statüsü (The Legal Status of the Caspian Basin). *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 9, S. 1, ss. 99-114
- Koçak, K. A. (2018). Hazar Denizi'nin Statüsüne Dair Anlaşma ve Olası Yansımaları. *TASAV Dış Politika Araştırmaları Merkezi*, Analiz No. 16//25, ss. 1-13
- Kremlin. (2018). Конвенция О Правовом Статусе Каспийского моря (Hazar Denizi'nin Yasal Statüsü Hakkında Konvansiyon). <http://kremlin.ru/supplement/5328> (12 Ağustos 2018)
- Mamedov, R. (2001). International Legal Status of the Caspian Sea: Issues of Theory and Practice. *The Turkish Yearbook*, Vol. XXXII, ss. 217-259
- Mamedov, R. (2000). International Legal Status of the Caspian Sea in its Historical Development. *The Turkish Yearbook*, Vol. XXX, ss. 107-137
- Meena, S. (2018). Pipeline Politics in the Caspian Sea. *Review of Research*, Vol. 7, No. 4, ss. 1-8
- Müller, D. & Betaneli, K. (2018). The New Convention on the Legal Status of the Caspian Sea: New Opportunities and New Challenges. [http://knowledge.freshfields.com/en/Global/r/3848/the\\_new\\_convention\\_on\\_the\\_legal\\_status\\_of\\_the\\_caspian\\_sea](http://knowledge.freshfields.com/en/Global/r/3848/the_new_convention_on_the_legal_status_of_the_caspian_sea) (01 Kasım 2018)
- Olcott, M. B. (2013). The Geopolitics of Natural Gas. Turkmenistan: Real Energy Giant or Eternal Potential?. *James A. Baker Iı Institute for Public Policy Rice University*, Report
- Onay, Y. (2002). Hazar Enerji Kaynaklarının Jeopolitik ve Jeoekonomik Dinamikleri. *Avrasya Etüdüleri*, S. 23, ss. 29-68
- Ongarova, Y. (2018). Kazakistan'ın Çok Yönlü Enerji Politikası ve Hazar Denizi. *Alinteri Sosyal Bilimler Dergisi (ASOBİD)*, Cilt: 2, S. 3, ss. 1-21
- Ongarova, Y. (2019). Hazar Denizi'nde Aşkabat Moskova Diyaloğu. *Asya Avrupa Haber Yorum Dergisi*, Avrasya Araştırma Enstitüsü, ss. 81-87
- Oruç, T. Ç. (2014). Kıyıdaş Devletlerin Talepleri Çerçevesinde Hazar'ın Hukuki Statüsü ve Paylaşılması Sorunu. *Bilgesam*, ss. 83-102
- Özkan, G. (2006). The Caspian Status Problem: An Issue Undermining Azerbaijan's Security Strategy. *Avrasya Etüdüleri*, S. 29-30, Yıl: 12, ss. 35-61
- Özsoy, B. (2019). Hazar Denizi Meselesi Bağlamında Türk Cumhuriyetleri Arasındaki Siyasi ve Ekonomik İlişkiler. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 8 Sayı: 1, ss. 461-478
- QHA. (2019). Türk Konseyi: Trans-Hazar Fiber Optik Hattı Önemli Bir Gelişme. <https://qha.com.tr/haberler/turk-konseyi-trans-hazar-fiber-optik-hatti-onemli-bir-gelis> (21 Kasım 2019)
- Qurbanov, İ. (2011). Hazar Havzasında Stratejik Oyunlar: Hukuki Statü Sorunu ve Uluslararası Enerji Politikası. *Turan Stratejik Araştırmalar Merkezi Dergisi*, Cilt. 3, S. 12, ss. 4-16
- Pircenter. (2018). Russia's Energy Policy in Central Asia and the Caspian Sea Region. [http://www.pircenter.org/kosdata/page\\_doc/p1653\\_1.pdf](http://www.pircenter.org/kosdata/page_doc/p1653_1.pdf) (12 Ağustos 2018)

Raimbekova, A. (2018). 5 Ülke Hazar Denizi'nin Hukuki Statüsü Konusunda Anlaştı. <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/5-ulke-hazar-denizinin-hukuki-statusu-konusunda-anlasti/1228982> (12 Ağustos 2018)

Romano, P. R. (1997). La Caspienne: un flou juridique, source de conflits. *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le Monde Turco-Iranien*, No. 23, ss. 1-18

Sarı, İ. (2018). Hazar Denizi'nin Hukuki Statüsü Konvansiyonu ve Çok Boyutlu Etkileri. <https://iramcenter.org/hazar-denizinin-hukuki-statusu-konvansiyonu-ve-cok-boyutlu-etkileri/> (17 Ağustos 2018)

Sarıkaya, Y. (2018). Ağustos 2018 Hazar Konvansiyonunun Anlamı: Siyasal ve Hukuksal Bir İnceleme. 2. *Uluslararası Türk Dünyası Eğitim Bilimleri ve Sosyal Bilimler Kongresi*, 7-8 Aralık, Türk Eğitim-Sen Genel Merkezi Yayınları, Türk Dünyası Kongre Bildirileri Dizisi 03, Ankara, ss. 649-664

Sputnik News. (2018). Hazar Ülkeleri Liderleri, Kazakistan'ın Aktau Kentinde Düzenlenen Hazar Ülkeleri Devlet Başkanları Zirvesi'nde Üzerinde 22 Yıl Çalışılan Hazar Denizi Anlaşması'nı İmzaladı. <https://tr.sputniknews.com/rusya/201808121034710273-hazar-denizi-anlasmasi-imzalandi/> (12 Ağustos 2018)

Stratejik Ortak. (2018). 5 Ülkenin Anlaştığı 'Hazar Denizi'nin Statü Sorunu' Nedir?. <https://www.stratejikortak.com/2018/08/hazar-denizi-statu-sorunu.html> (15 Ağustos 2018)

Soltan, E. (2001). Hazar Denizi'nin Hukuki Statüsü: Çizilemeyen Sınırlar. *Stratejik Analiz Aylık Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 2, S. 13, s. 64-69

Terzioğlu, S. S. (2008). Hazar'ın Statüsü Hakkında Kıyıdaş Devletlerin Hukuksal Görüşleri. *OAKA*, Cilt: 3, S. 5, 2008, ss. 26-47

Turan, P. A. (2010). Hazar Havzası'nda Enerji Diplomasisi. *Bilge Strateji*, Cilt: 2, S. 2, ss. 43-72

Ülger, İ. K. & Erol, M. (2019). Aktau Hazar Denizinin Statüsü Sözleşmesi: Arka Planı ve Temel Hükümleri. *Hoca Ahmet Yesevi Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Kongresi*, 26-27 Ağustos 2019, Gölbaşı – Adıyaman, ss. 1-15

Yolcu, T. (2014). Hazar Bölgesinin Hukuki Statüsü Sorunu ve Türkiye'nin Bölgeye Yönelik Siyaseti. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, S. 2, ss. 11-30

## **Aktau Convention: Legal Examination of the Rights, Powers, Obligations and Acquisitions of the Parties in the Caspian**

**Muhammetnazar İLYASOV**

### **ABSTRACT**

The legal regime that changed with the emergence of new post-Soviet actors required rearranging the Caspian legal status. The Convention on the Legal Status of the Caspian, which was accepted after more than 20 years of negotiations between the coastal countries, was signed in 12.08.2018 in Aktau-Kazakhstan and entered into force. The work, which identifies the rights, authorities and obligations of the parties, includes the establishment of peace in the Caspian within benevolent neighborly relations, protection of biological resources and diversity, ecological system, transfer of energy resources, scientific studies, military and security measures to be taken by the coastal states.

**Keywords:** *Caspian, Status, Right, Authority, Obligation.*

**Jel Codes:** Z10, Z12.

