

Derleyenler
MARC AYMES - BENJAMIN GOURISSE
ÉLISE MASSICARD
Devlet Olma Zanaatı

Bu kitap Ecole des hautes études en sciences sociales - CETOBAC
ve ANR Transtur'un (№ ANR-08-GOUV-045-01) desteđiyle çevrilmiştir.

L'ÉCOLE
DES HAUTES
ÉTUDES EN
SCIENCES
SOCIALES



Agence Nationale de la Recherche
ANR

L'art de l'État en Turquie.
Arrangements de l'action publique de la fin de l'Empire ottoman à nos jours
© 2016 Marc Aynes, Benjamin Gourisse, Élise Massicard

İletişim Yayınları 2403 • Araştırma-İnceleme Dizisi 398
ISBN-13: 978-975-05-2114-0
© 2016 İletişim Yayıncılık A. Ş.
1. BASKI 2016, İstanbul

EDITÖR Ahmet İnsel - Melike Işık Durmaz
DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç
KAPAK Suat Aysu
KAPAK FOTOĞRAFI Denizli'de Dil Bayramı, 26 Eylül 1934,
Cumhuriyet Başbakanlık Arşivi
UYGULAMA Hüsnü Abbas
DÜZELTİ Remzi Abbas
DİZİN Ece Ziya
BASKI Ayhan Matbaası · SERTİFİKA NO. 22749
Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırım Caddesi, Gelincik Sokak, No: 6/3
Bağcılar, İstanbul Tel: 212.445 32 38 • Faks: 212.445 05 63
CILT Güven Mücellit · SERTİFİKA NO. 11935
Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırım Caddesi, Gelincik Sokak,
Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 10721
Binbirdirek Meydanı Sokak, İletişim Han 3, Fatih 34122 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

Derleyenler
MARC AYMES - BENJAMIN GOURISSE
ÉLISE MASSICARD

Devlet Olma Zanaatı

Osmanlı'dan Bugüne Kamu İcraatı

L'art de l'État en Turquie
Arrangements de l'action publique
de la fin de l'Empire ottoman à nos jours

ÇEVİREN *Ali Berktaç*



İÇİNDEKİLER

1 Nizam Vermek/Emretmek ve Uzlaşmak: Türkiye ve Osmanlı İmparatorluğu'nda Somut Olarak Kamusal İcraat	
BENJAMIN GOURISSE	7
2 Kurum Yerine Kusur	
MARC AYMES	31
3 Hâlâ Osmanlı Modernleşmesinden Söz Etmeye Gerek Var mı?	
OLIVIER BOUQUET	49
4 Dilbilimci ve Siyasetçi	
<i>Türk Dil Kurumu ve Tek Parti Türkiye'sinde İktidar Sahası</i>	
EMMANUEL SZUREK	71
5 Dayatma ve Uzlaşma Arasında Bir Laiklik?	
<i>Tek Parti Türkiye'sinde Din Eğitiminin İdaresi</i>	
NATHALIE CLAYER	97
6 "Askerler Tarafından El Konan Hukuk": Türkiye'de 1961 Anayasası'nın Yazılması	
NICOLAS CAMELIO	119
7 Kurumsal İşbirlikleri ve İkameler	
<i>19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Geçilirken Osmanlı'da Polis ve Adliye</i>	
NOÉMI LÉVY-AKSU	141

8 Kamusuz Devlet: Toplu Konut İdaresi (TOKİ) Hakkında Bazı Tahminler	
JEAN-FRANÇOIS PÉROUSE.....	163
9 Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Kamusal İcraat Kategorisi Olarak Kültür Mirası	
MURIEL GIRARD - CLÉMENÇE SCALBERT YÜCEL.....	183
10 Türkiye’de “Sivil Toplum” a Destek Konusundaki Avrupa Politikaları	
<i>Bir Kamusal İcraatın Cisimlenişi</i>	
CLAIRE VISIER.....	209
11 Kamu Görevlisi mi Değil mi? Türkiye’de Muhtar Figürü	
ÉLISE MASSICARD.....	245
12 Türkiye’de Bağışlarla Sağlanan Askerî Hâkimiyet	
ANOUC GABRIELA CORTE-RÉAL PINTO.....	279
13 Bir Devlet Kurumu Olarak Sığınma Evleri	
BERNA EKAL.....	301
14 Türkiye’de Askerlik Hizmeti Çerçevesinde Askere Alınanların “Yurt Sevgisi Eğitimi” ile Sosyalleştirilmesi	
SÜMBÜL KAYA.....	317
15 “Sözde Ölü” ve Memur: Bir Gömlek Değiştirmenin Etnografyası	
BENOÎT FLICHE.....	343
16 Kurum Yerine Uydur!	
MARC AYMES.....	357
KAYNAKÇA.....	369
YAZARLAR.....	393
DİZİN.....	395

Nizam Vermek/Emretmek ve Uzlaşmak: Türkiye ve Osmanlı İmparatorluğu'nda Somut Olarak Kamusal İcraat

BENJAMIN GOURISSE

Türkiye devleti genellikle kendi düzenini ve kurallarını topluma dayatabilen üniter bir yapı olarak tarif edilir. Bu yoruma göre, devlet yapısının bütünü, toplumun geri kalanından net bir biçimde farklılaşmış ve toplumsal taleplere geniş ölçüde kulak tıkayan hükümler bir merci görünümündedir.¹ Bu bakışın bir uzantısı olarak, toplumun istenççi bir şekilde “modernleştirilme” ve “Batılaşdırılma” sürecinin temel aktörü de devlettir. Bu yaklaşım, kamu erkinin sosyolojisi ve tarihi hakkındaki araştırmaların yürütülme biçimlerini büyük ölçüde etkilemektedir: Devlet politikalarının değerlendirilmesinde çoğunlukla sadece resmi söylemler, metinler ve kurumsal değişimler temel alınmakta, ama devlet erkinin pratikte nasıl kullanıldığı pek incelenmemektedir.

TRANSTUR² programı bünyesinde bir araya gelen ekip, bu yaklaşımın doğru olup olmadığını ortaya koymak amacıyla, Türkiye'deki hükümet ve

- 1 Çağdaş Türkiye'deki toplumsal hareketlilikler üzerine yapılan çalışmalar açık kamusal bağlamlarda (gösteriler, dilekçeler, vb.) dile getirilen taleplerin devlet tarafından yeterince dikkate alınmadıklarını, ancak yine de gayriresmi etkileşimlerin önemli olduklarını ortaya koymaktadır. Bkz. Gilles Dorronsoro (yön.), *La Turquie conteste. Régime sécuritaire et mobilisations sociales en Turquie*, CNRS Éditions, Paris, 2005.
- 2 Tam başlığı: “Emretmek/Nizam Vermek ve Uzlaşmak. Türkiye'de ve Osmanlı İmparatorluğu'nda Hükümet ve İdare Tazları, 19. Yüzyıldan Günümüze”. Agence Nationale de la Recherche tarafından 2008-2012 dönemi için finanse edilen bu kolektif araştırma programının eşgüdümü Elise Massicard yapmıştır. Bu program çerçevesinde pek çok inceleme günü tertiplenmiş (“Servir l'État en Turquie. La rationalisation des institutions en question”, EHESS, Paris, 2008; “L'État en Turquie au XX^{ème} siècle. Contrôle social et production du citoyen”, IFEA, İstanbul, 2009; “Armées des frontières, frontières des armées”, Centre d'Études et de Recherches Internationales, Paris, 2011; “Les reconfigurations contemporaines des relations public/privé en Turquie”, Institut Français d'Études Anatoliennes, İstanbul, 2012) ve çok sayıda bireysel maka-

idare tarzlarının sosyolojik bir okumasını yapmayı ve toplumsal-tarihsel bir perspektiften hareketle bu ülkedeki kamusal icraata ilişkin anlayışı yenilemeyi hedefledi. Bu amaçla, hâkim analitik perspektiften ayrılmayı ve mevcut çalışmaların çoğundaki statik devlet analizi yerine hükümet ve idare biçimlerinin incelenmesini öne çıkarmayı tercih ettik. Bu bakımdan sadece devlet kurumlarına odaklanmayarak,³ analize çeşitli düzeylerde ve farklı tarzlarda müdahil olan farklı aktörleri de –devlet hizmetlerinden yararlananlar ve idare edilenler de dahil olmak üzere– katabilmek için kamusal icraata yönelik etkileşimci ve ucu açık bir bakışı benimsedik.

Elinizdeki kitabın temel hipotezi, kurumların birer toplumsal ilişkiler arenası, kamusal icraatın da bu ilişkilerin bir ürünü olarak analiz edilmeleri gerektiği fikrine dayanıyor. Bir araya getirilen makaleler “devlet etme sanatı”nı, onun üretilmesine ve hayata geçirilmesine müdahil olan farklı aktörlerin etkileşiminin sonucu olarak kavıyor. Hem kamusal icraatın somut gerçekleşme şekillerini ortaya koymak, hem de onun üretildiği alanı yeniden oluşturup toplumsal temellerini anlamak için, bireyler, gruplar ve kurumlar arasındaki, resmi makamlar ve yönetilenler arasındaki, kamu sektörleri ve sivil tabir edilen toplum arasındaki alışverişlere belirleyici bir önem atfediyorlar. Kısacası, bu kitap eylem, zaman ve coğrafya içindeki toplum-devlet diyalektiğinin büründüğü çeşitli biçimlerin özelliklerini saptamak amacıyla, devlet ve toplumsal güçler alanlarının birbirleriyle ilişkili bir analizini öneriyor.

Bu giriş bölümünde önce Türkiye ve Osmanlı İmparatorluğu’ndaki devlet ve kamusal icraat analizi geleneklerini sunacak, aynı zamanda TRANS-TUR programının bu geleneklerin dayandığı teorik önkabullerden hangi nedenlerle kopuştuğunu izah edeceğiz. İkinci bölümde ise, ekip tarafından elde edilen sonuçları sıralayıp, grubun vardığı başlıca yeni bulguları gösteren bazı genelleme unsurları önereceğiz.

Aşkın devlet: Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet’te devlet hâkimiyeti ve modernleşme

Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde ve Türkiye’de devleti inceleyen tarihsel ve sosyolojik çalışmalar iki analiz geleneğinden beslenir. Bunlardan ilki devletin toplum üzerindeki hâkimiyetini bir sorgulama konusu olarak değil, bir ön gerçek olarak kabul eder; bu nedenle araştırmalar bu hâki-

le yayımlanmıştır. Kolektif yayınlar konusunda, özellikle bkz. Olivier Bouquet, Benoît Fliche ve Emmanuel Szurek (koord.), “Politiques du nom: la réforme des noms propres en Turquie et ses enjeux”, *Revue d’histoire moderne et contemporaine*, 2013/2 (no. 60-2). Bkz. <http://transtur.hypotheses.org/>

3 Bkz. Patrick Hassenteufel, “Les groupes d’intérêt dans l’action publique: l’État en interaction”, *Pouvoirs*, no. 74, 1995, s. 155-168.

miyetin tarihsel, politik, ekonomik ve toplumsal kaynaklarının analizine yönelir. İkinci gelenek ise, modernleşme teorilerinden alınmış bir fikirle, modern devletin Batılılaşmış elitler tarafından yurtdışından alınan uygulamalarla oluştuğunu öne sürer. Her iki grup da devlet ve topluma yönelik ikiye ayırıcı bir bakışı paylaşır ve kamusal icraatı oluşturan çok sayıda etkileşim, alışveriş ve düzenlemeyi görmezden gelirler.

Devletin toplum üzerindeki hâkimiyeti

Devlet fenomenine yönelik analizlerin birçoğu Türkiye'deki örneği, hâkimiyeti altındaki “periferilere” düzenini ve kurallarını dayatan,⁴ toplumdaki farklılaşmış bir “güçlü” devlet modeli olarak sunma eğilimindedirler.⁵ Karşılaştırmalı literatürde öne çıkan da bu “güçlü” devlet anlayışıdır. O zaman devlet bir saha değil bir bünye, arena değil hakem, toplumsal ilişkilerin bir sonucu değil aktör olarak tasavvur edilir. Metin Heper ve Şerif Mardin'in Osmanlı ve Türk politik sistemlerindeki ana kırılma çizgisi olarak sundukları merkez/çevre bölünmesinin şifresi de bu ölçüye göre çözümlenir. Heper'e göre, “Türkiye Cumhuriyeti'ne Osmanlı İmparatorluğu'ndan güçlü bir devlet ve zayıf bir sivil toplum mirası kalmış gibi gözükmektedir”.⁶ Toplumdan derinlemesine farklılaşmış birleşik bir bünye olarak düşünülen bu devlet anlayışının kurgulamasına göre devlet, örgütsüz ve pasif bir topluma kendi düzenini ve kurallarını dayatabilen, toplumsal ilişkilere hâkim bir aktördür. Ekonomik kaynaklar –imparatorluk sırasında toprak, sonraki dönemde de 1980'li yılların başına kadar üretim araçları ve ticaret– üzerindeki devlet tekelini, Metin Heper'i *aşkın devlet (transcendental state)*⁷ nitelemesi konusunda yüreklendirmiş ve bu devlete güçlü bir özerklik atfetmeye sevk etmiştir. Heper, Osmanlı ve Türk bağlamında, “devletin toplumdaki net bir biçimde ayrılığı” olduğunu ifade eder.⁸ Şerif Mardin de aynı bakış açısı ile, Türk ve Osmanlı

4 Özellikle bkz. Şerif Mardin, “Power, Civil Society and Culture in the Ottoman Empire”, *Comparative Studies in Society and History*, c. 11, no. 3, Haziran 1969, s. 258-281; Ergun Özbudun, *Social change and political participation in Turkey*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1976; Ali Kazancıgil, Ergun Özbudun, *Atatürk: Founder of a Modern State*, Hurst and Company, Londra, 1981.

5 Bu “farklılaşma” kavramı hakkında bkz. Pierre Birnbaum, “L'action de l'État. Différenciation et différenciation”, Madeleine Grawitz, Jean Leca, *Traité de science politique* içinde, c. 3, PUF, Paris, 1985, s. 666.

6 Metin Heper, *The State Tradition in Turkey*, The Eothen Press, Northgate, 1985, s. 16.

7 Metin Heper, “The ‘Strong State’ and Democracy: The Turkish Case in Comparative and Historical Perspective”, Samuel Eisenstadt (yön.), *Democracy and Modernity* içinde, E. J. Brill, Leiden, 1992, s. 142-164.

8 Metin Heper, “The State, Religion and Pluralism: The Turkish Case in Comparative Perspective”, *British Journal of Middle Eastern Studies*, c. 18, no. 1, 1991, s. 46.

toplumsal konfigürasyonlarına ilişkin olumsuz bir yorum sunar ve bu yapıların Batı'da modern devletin oluşumunda belirleyici olarak nitelediği mekanizmalara tamamen yabancı oldukları değerlendirmesini yapar.⁹ Ona göre, söz konusu mekanizmalar “çevre güçleri adı verilebilecek olan feodal soyluluk, şehirler, burjuvalar ve daha sonra da sanayideki emek kesimiyle uzlaşmalara varabilmek için yürütülmüş bir dizi karşı karşıya geliştir.”¹⁰ Heper'in ifadesiyle söyleyecek olursak, “bu konfigürasyon içinde sistemin açılımı sosyo-ekonomik gruplar arasında veya merkezi otorite ile ödünsüz ileri gelenler arasında bir karşı karşıya gelme durumu yaratmamış, hâkim bir devlet ile örgütsüz bir periferiyi (çevreyi) karşı karşıya getirmiştir”.¹¹ Bu durumda, “çatışmaların çözüm tarzları olarak etki gösteren çok sayıda karşı karşıya geliş geleneği”nin¹² yokluğu, hâkim merkez ile parçalı çevre arasındaki güçler dengesi ile izah edilmektedir. Bu yazarların paylaştıkları analiz ilkelerinden biri, devletin çıkarlarını ve otoritesini toplumsal elitlerinkilerin karşıt kutbuna yerleştirmektir. Zaten Kazancıgil ve Özbudun İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e geçişi bu perspektiften analiz etmekte, “Jön Türkler ve Kemalistler [...] eski pederşahi geleneğin temsilcileriydi; bu geleneğe göre, devletin toplum üzerinde hâkimiyet tesis ettiği, meşruiyet ve otorite tekelinin toplumsal ve ekonomik elitlerin değil, devlet elitlerinin ayrıcalığı olduğu varsayıldı”.¹³ Ama bu anlayış devletin bütününe ilişkin sınırlayıcı bir bakışa ve devleti sadece yukarıdan aşağıya doğru, yani devletin –çok sayıda ve zengin– resmi metinlerinde ve arşivlerinde kendini göstermek istediği şekilde değerlendirmeye yönelik metodolojik bir tercihe dayanmaktadır.

Gerçekten de “merkez”den bakıldığında, Osmanlı Devleti'nin oluşumu sultanlık erkinin kendi otoritesine karşı çıkabilecek toplumsal güçler karşısındaki üstünlüğünü yansıtıyor gibi gözükmektedir. Bununla birlikte, Marc Aymes'in 19. yüzyıl konusunda belirttiği gibi, “taşradan bakıldığında, Osmanlı İmparatorluğu'nun bu dönemdeki tarihinin kendi kanununu dayatan bir (devlet) merkezin(in) tekelinde olduğu o kadar da kesin değildir. Kısacası, sadece idari makamların meşrebince anlaşılabilir bir Osmanlı tarihinin sınırlarını aşmak gerekir: Osmanlı yönetimselliği idari uzlaşmalar örgüsüyle sınırlı değildir, başka toplumsal ilişki türlerini, başka tecrübeleri ve bek-

9 Mardin ve Heper'in sivil topluma ilişkin çalışmalarının eleştirel bir değerlendirmesi için bkz. Ali Rıza Güngen, Şafak Erten, “Approaches of Şerif Mardin and Metin Heper on State and Civil Society in Turkey”, *Journal of Historical Studies*, no. 3, 2005, s. 1-14.

10 Şerif Mardin, “Center-Periphery Relations: A Key To Turkish Politics?”, *Daedalus*, no. 102, 1973, s. 170.

11 M. Heper, *The State Tradition in Turkey*, s. 16.

12 A.g.e., s. 149.

13 Ali Kazancıgil, Ergun Özbudun, *Atatürk: Founder of a Modern State*, C. Hurst and Company, Londra, 1981, s. 48.

lentileri de devreye sokar”.¹⁴ Toplumsal güçlerle devletin resmi makamları arasında varılan anlaşmaların bu çoğul niteliği, özellikle de Osmanlı dönemine ilişkin birçok araştırmaya konu olmuştur.¹⁵ Albert Hourani¹⁶ ve Philip Khoury¹⁷ gibi bazı yazarlar, Osmanlı rejiminin işleyişinde toplumsal elitlerin oynadıkları belirleyici rolün altını çizerek, “muteberan (ileri gelenler) politikası” adı verilen paradigmayı geliştirmişlerdir. Böylelikle toplumsal elitlerin hükümet ile ahali arasında oynamış olabilecekleri arabuluculuk rolünü teyit etmekte ve devlet yapısının bütününe toplumsal meşruiyet kaynaklarının sezilmesini sağlamaktadırlar. Cumhuriyet dönemine ilişkin bu tarz çalışmalara çok daha ender rastlanmakla birlikte, Cumhuriyet’e geçişle birlikte bu saptamanın geçerliliğini yitirdiğini düşünmek yanlış olur: Gerçi Cumhuriyet’in ilk döneminde kaynakların devlet elinde yoğunlaşması devleti en mükemmel birikim alanı haline getirmeyi sürdürmüştür.¹⁸ O sırada devlet kurumları toplumsal, ekonomik ve politik kaynaklara erişimin vazgeçilmez yolları olarak gözükmemektedir ve kamu kaynaklarının yeniden dağılımından pay almak isteyen toplumsal güçler bu kurumların çevresinde mevzilenmişlerdir. Yine de kamu kurumlarının kaynak dağılımı üzerindeki denetimleri mütehakim ve özerkleşmiş bir devlet yapısının oluşmasına yol açmaktan ziyade, bu dağılımdan istifade edebilmek için kamunun müdahalesini etkilemeyi amaçlayan girişimleri teşvik etmiş gibi görünmektedir.

Başka yerlerde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye’de de devlet asla tamamen “kapalı” bir hale gelmemiştir: Devlet görevlileri (idareciler, taşra valileri, müfettişler, vb.) çeşitli toplum-devlet oluşumlarının sadece suyun üstünde kalan kesimini oluşturmaktadırlar. İşte bu noktada, devlet kurumlarını ve personelini örneğin ekonomik, dinî ve toplumsal elitlere olduğu kadar, devlet hizmetlerinden yararlanan ve yönetilen yurttaşlara da bağlayan karşılıklı bağımlılıklar, ittifaklar ve anlaşmalar sorunu gündeme gelmektedir.

14 M. Aymes, “Provincialiser l’empire”, *Annales. Histoire, Sciences Sociales* no. 6/2007 (62. yıl), s. 1328.

15 Karl Barbir, “From pasha to efendi: the assimilation of Ottomans into Damascene society, 1516-1783”, *International Journal of Turkish Studies*, 1-1, 1979-1980, s. 68-83; Karen Barkey, *Bandits and Bureaucrats. The Ottoman Route to State Centralization*, Cornell University Press, Ithaca ve New York, 1994.

16 Albert Hourani, “Ottoman reforms and the politics of notables”, William R. Polk ve Richard L. Chambers (yön.), *Beginnings of Modernization in the Middle East: The nineteenth century* içinde, The University of Chicago Press, Chicago/Londra, 1968, s. 41-68.

17 Philip S. Khoury, “The urban notables paradigm revisited”, *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, c. 55, no. 55-56, 1990, s. 215-228.

18 1980’li yılların başına kadar Türk ekonomisi geniş ölçüde bir dizi beş yıllık planla yönetilmiş ve yönlendirilmişti.