

Türk Siyasal Hayatında Cumhurbaşkanının Bireysel Özel Af Yetkisi ve Uygulaması

Fatih Güler

Öz: Cumhurbaşkanı ve devlet başkanlarının sahip olduğu klasik yetkilerden birisi de af yetkisidir. Bu yetkinin sınırları ve kullanımı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Genel af, mahkumiyete ilişkin bütün sonuçları ortadan kaldırırken, özel af ise sadece infaz rejimine yönelik bir husustur. Türk anayasal sisteminde Cumhurbaşkanı; *sürekli hastalık, kocama ve sakatlık sebepleriyle hükümlülerin cezalarını hafifletme ve kaldırma yetkisine sahiptir. Tanımları bağlamında değerlendirildiğinde 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında yer alan Cumhurbaşkanının af yetkisinin bireysel özel af olduğu ifade edilebilir. Cumhurbaşkanının özel af yetkisi siyaset biliminin, kamu yönetiminin, anayasa hukukunun, idare hukukunun, ceza hukukunun ve adli tıbbın ilgi alanına giren multidisipliner bir nitelik ihtiva etmektedir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer döneminde terör suçlarından hükümlü olanlara yönelik af sürecinin yoğun olarak işletilmesi, kamuoyunun dikkatini bu alana çekmiştir. Süreç içerisinde kamuoyu tarafından yakından tanınan kimselere yönelik özel af süreci işletilmesi durumlarında da Cumhurbaşkanının özel af uygulamaları kamuoyunun ilgisini çekmesine rağmen muhtemelen yukarıda zikredilen multidisipliner nitelik nedeniyle konu akademik anlamda görece az ilgi çeken bir alanda kalmıştır. Çalışmada ilk önce Cumhurbaşkanına tanınan özel af yetkisinin teorik temelleri ve altyapısı ele alınmıştır. Devamında ise konunun anayasal temeli, Cumhurbaşkanının af yetkisinin şekli, niteliği ve sınırları, özel af kararnameleleri ışığında incelenmiştir.*

Anahtar Kelimeler: Türk Siyasal Hayatı, Bireysel Özel Af, Cumhurbaşkanı, Anayasa, Kararname.

Abstract: One of the classic powers of the president and heads of state is the power of amnesty. The limits and use of this authority differ from country to country. While the general amnesty eliminates all the consequences of conviction, the special amnesty is only a matter for the execution regime. In the Turkish constitutional system, the President has the authority to commute or remit the sentences imposed on persons, on grounds of chronic illness, disability or old age. When evaluated in the context of its definitions, it can be stated that the President's power of amnesty included in the 1924, 1961 and 1982 constitutions is special amnesty. The special amnesty power of the President has a multidisciplinary nature that is within the scope of political science, public administration, constitutional law, administrative law, penal law and forensic medicine. The intense execution of the amnesty process for those convicted of terrorist crimes during the President Ahmet Necdet Sezer period drew the attention of the public to this area. The President's special amnesty practices attract the attention of the public in cases where this process is run for people who are well known by the public. However, probably due to the multidisciplinary nature mentioned above, the subject remained in an area of relatively little academic interest. In the study, firstly, the theoretical foundations and infrastructure of the special amnesty granted to the President are discussed. Afterwards, the constitutional basis of the issue, the shape, nature and limits of the President's power of pardon were examined in the light of the special amnesty decrees.

Keywords: Turkish Political Life, Individual Special Amnesty, President, Constitution, Decree.

@ Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, fatih.guler@comu.edu.tr

id <https://orcid.org/0000-0002-5365-5700>

DOI: 10.12658/M0743
insan & toplum, 2024; 14(3): 181-209
insanvetoplum.org

Başvuru: 08.04.2024
Revize: 14.06.2024
Kabul: 30.06.2024
Erken Baskı: 20.07.2024

Giriş

Af, genel olarak teorik ve pratik mesnedi itibarıyla eski kurumlardan biri olmasının yanında tarih boyunca dini, felsefi, siyasi ve hukuki açılardan sürekli olarak tartışmalara neden olmuş ve güncelliğini korumuştur (Can, 2016: 1292; Atila, 2010: 275). Lütuf, atıfet ve bağışlama işlemi olarak kabul edilen (Savcı, 1974: 33), en temel amacı sosyal barışı sağlamak olan af kurumu (Kuzu, 2001: 254), ağırlıklı olarak siyasi yönü ağır basan bir tasarruf olarak da kabul edilmesi sebebiyle (Keyman, 1965: 54), gerekliliği ve faydalarıyla her dönem taraftar bulmuşken, aleyhine görüşler ve sakıncalarıyla da aynı ton ve dozda teorik ve pratik destek görmüştür (Keyman, 1965: 14-42). Af, kapsamı açısından güçler ayrılığı ilkesinin anayasal bir istisnası olarak kabul edilecek nitelikte olması sebebiyle de tartışmalı bir alanda kalmaktadır. Zira affın pratiği yargı organı tarafından anayasal ilkelere göre yapılmış olan yargılamanın hitamında verilen kesin hükmün yasama veya yürütme organı tarafından etkisizleştirilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Sözlük anlamı; “Bir suç işleyeni, kusur veya hata yapanı bağışlama” (sozluk.gov.tr, 2023) olan af kavramı, hukuki anlamda “suç teşkil eden fiiller için ceza vermek hakkını ortadan kaldıran, verilmiş olan cezaların kısmen veya tamamen infazını önleyen, yetkili mercilerce yapılmış hukuki tasarruflar” (Özek, 1959: 119), “genel olarak kaynağını anayasalarda bulan, teknik yönleri bakımından ise ceza kanunlarında düzenlenmiş olan af; bazen kamu davasını düşüren veya kesinleşmiş bir ceza mahkumiyetini bütün kanuni sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldıran, bazen de kesinleşmiş bir cezanın sadece kısmen veya tamamen infazını önleyen veya başka bir cezaya dönüştüren yasama ya da yürütme organlarının yaptığı bir kamu hukuku tasarrufu” (Sözür, 2001: 223) olarak da tanımlanmaktadır.

Türkiye pratiğinde af konusu, değişik gerekçelerle gündemde sıcaklığını koruyan bir başlık olmuştur. Bunlardan birisi, Türkiye’de uzun yıllardan beri ana gündem maddelerinden biri olan terör sorunudur. Özellikle bölücü terör örgütü PKK’nın silah bırakma şartlarından biri olarak sürekli bir şekilde gündemde tuttuğu genel af talebi, terör örgütünün siyasi uzantıları tarafından da kamuoyunun gündemine getirilmektedir. 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe girişiminin ardından azımsanmayacak sayıda yargı mensubunun FETÖ üyeliği, irtibatı ve iltisakı gerekçesiyle kamu görevinden ihraç edilmesi sebebiyle, bu yargı mensuplarının belirleyici aktör olduğu davalar sonucu kesinleşen mahkumiyetlerle ilgili tartışmalar af konusunu gündemde tutan diğer bir sebep olarak ifade edilebilir. Covid-19 salgını kaynaklı oluşan güncel sağlık paradigması ve küresel ekonomik zorluklar da af konusunun güncel olmasına gerekçe teşkil eden diğer bir husus olarak görülebilir. Cumhuriyetin kuruluşunun sembolik yıllarında (onuncu, ellinci) af çıkartılmasına yönelik siyasi

gelenek (Kuzu, 2001: 254), Cumhuriyetin kuruluşunun yüzüncü yılında olduğumuz bu günlerde af konusunu gündemde tutan diğer bir başlıktır.

Af, en temel ayrımıyla genel af ve özel af olarak iki başlık altında incelenmektedir. Genel af mahkumiyete ilişkin bütün sonuçları ortadan kaldırırken, özel af ise sadece infaz rejimine yönelik bir husustur. Bu ayrımın yanında af, bireysel ve toplu af olarak da sınıflandırılabilir. Bireysel af uygulamasında belirlenmiş hükümlü ve/veya hükümlülere yönelik bir af söz konusuysa, toplu af uygulamalarında belirli durumda olan tüm hükümlülerin aftan yararlanması mümkündür.

Tarihsel olarak af yetkisi münhasıran padişah/kral/imparatora ait bir yetki olarak kabul edilmekteydi. Demokrasinin gelişmesi ve kökleşmesiyle birlikte bu yetki tedrici olarak yasama organına devredilmiştir. Buna rağmen bu tarihsel mirasın etkisiyle devlet başkanları, af yetkisini kullanmaya devam etmişlerdir (Kuzu, 2001: 254). Günümüzde devlet başkanlarına af yetkisi tanınması karşılaştırmalı hukuk verileri ile de uyumludur. Gözler'in tespitlerine göre Arend Lijphart'ın demokratik olarak tespit ettiği yirmi bir ülkenin on dokuzunda devlet başkanlarına anayasal düzeyde af yetkisi tanınmış olup, bu ülkelerin tamamında devlet başkanlarına tanınan af yetkisi, sebep unsuru bakımından da herhangi bir sınırlandırılmaya tabi tutulmamıştır (Gözler, 2001).

Türk anayasal sisteminde af açısından asli ve mutlak yetki, yasama organındayken istisnai ve sınırlı yetki, yürütme organındadır. Yürütme organının bu yetkisi ise yürütme organının başı olması hasebiyle Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır. Bu çerçevede yasama organının af yetkisi ile yürütme organının af yetkisi nitelik itibarıyla benzer olmakla birlikte sebep unsuru yönünden sınırlılığı (Özek, 1959: 140) ve sonuçları bakımından ayrılmaktadır.

1921 Anayasasında Cumhurbaşkanına özel af yetkisi veren bir düzenleme bulunmamaktaydı (Özek, 1959: 127). 1924 Anayasası daimi malullük ve kocama; 1961 Anayasası sürekli hastalık, sakatlık, kocama; 1982 Anayasası sürekli hastalık, sakatlık, kocama durumlarında Cumhurbaşkanlarına hükümlülerin cezalarını kaldırma veya hafifletme yetkisi vermiştir. Tanımları bağlamında değerlendirildiğinde 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında yer alan Cumhurbaşkanının af yetkisinin bireysel özel af olduğu ifade edilebilir. Cumhurbaşkanlarının özel af yetkisi özellikle Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer döneminde terör suçlarından hükümlü olanlara yönelik af sürecinin yoğun olarak işletilmesi sebebiyle kamuoyunun dikkatini çekmiştir. Süreç içerisinde kamuoyu tarafından yakından tanınan kimselere yönelik özel af süreci işletilmesi de Cumhurbaşkanının özel af kararlarının kamuoyunun ilgisini çekmesine sebebiyet vermektedir.

Cumhurbaşkanının özel af yetkisine mesnet teşkil eden sürekli hastalık, sakatlık ve kocama kavramları anayasal düzeyde yeteri kadar açıklanmadığı gibi, kanun veya daha alt düzeyde normlara da konu olmamıştır. Hukuken ve tıbben geniş ve oldukça müphem olan bu kavramlar, 14.04.1982 tarih ve 2659 sayılı Adli Tıp Kurumu Kanunu'nun mülga 16. maddesi ve bu maddenin yerini alan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 17. maddesi ile sürekli hastalık, engellilik ve kocama sebepleri ile belirli kişilerin cezalarının hafifletilmesi veya kaldırılmasına ilişkin işlemler hakkında bilimsel ve teknik görüşlerini bildirmekle görevlendirilen Adli Tıp Üçüncü İhtisas Kurulu kararlarıyla ve Cumhurbaşkanlarının takdir yetkisi ile şekillenmektedir.

Cumhurbaşkanının özel af yetkisi, anayasal düzeyde kodifiye edilmesi sebebiyle anayasa hukukunun, Cumhurbaşkanına tanınan bir yetki olması ve idari süreçleri barındırması sebebiyle siyaset bilimi, kamu yönetimi ve idare hukukunun, kesinleşen bir mahkumiyete ilişkin olması sebebiyle ceza hukukunun, özel affa konu olacak hükümlülerin sıhhi durumlarının tıbben değerlendirilmesi sebebiyle adli tıbbın ilgi alanına girmekte ve bu haliyle multidisipliner bir nitelik ihtiva etmektedir. Konunun bu multidisipliner niteliği, akademik anlamda görece az ele alınan bir alanda kalmasına sebebiyet vermiştir (Armağan, 2001: 347).

Çalışmada kavram birlikteliği oluşturmak amacıyla ve usul ekonomisi açısından Cumhurbaşkanının sürekli hastalık, sakatlık ve kocama durumlarında hükümlülerin cezalarını kaldırma veya hafifletmesi özel af yetkisi kavramıyla takip edilmiştir. Cumhurbaşkanının özel af yetkisine ilişkin kavramların uygulama ışığında değerlendirilmesine yönelik bir çalışmanın hem teorik hem de pratik faydalarının olacağına dair kanaat, çalışmanın hareket noktasını oluşturmuştur. Çalışmada konunun anayasal temeli, Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin şekli, niteliği ve sınırları, özel af kararlameleri ışığında incelenmiştir.

Amaç ve Yöntem

Cumhurbaşkanlarının özel af kararlamelerinin daha önceden derlendiği bir kaynağa rastlanmamıştır. Milletvekilleri tarafından verilen bazı soru önergelerine Adalet Bakanı tarafından verilen cevaplardan, Cumhurbaşkanları tarafından özel af süreci işletilen hükümlülerin listelerine ulaşmak mümkündür. Fakat bu soru önergeleri üzerinden sadece üç Cumhurbaşkanlığı dönemine ait özel af süreci işletilen hükümlülerin listelerine ulaşmak mümkün olmuştur.

Bu çerçevede çalışmaya ilk önce Cumhurbaşkanları tarafından özel af süreci işletilen kararlamelerin derlenmesinden başlanmıştır. Cumhurbaşkanları tarafından verilen özel af kararları Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. Şüphesiz özel af kararlamelerinin tamamına ulaşılması çalışma açısından önemlidir. Bunun tam

anlamıyla sağlanabilmesi için yaklaşık 22.000 [(2023-1961)x365] güne ait Resmi Gazete'nin kontrol edilmesi gerekir. Her bir güne ait Resmi Gazete'nin yaklaşık 100 sayfa olduğu kabul edildiğinde yaklaşık 2.200.000 sayfanın incelenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Milletvekilleri tarafından Cumhurbaşkanlarınca özel af süreci işletilen hükümlülerle ilgili verilen soru önergelerine Adalet Bakanı tarafından verilen cevaplara göre Cumhurbaşkanları tarafından özel af süreci işletilen hükümlülerin sayısı ile aşağıda www.resmigazete.gov.tr adresinden temin edilen Cumhurbaşkanları kararlarına göre özel af süreci işletilen hükümlülerin sayısının aynı olduğunun görülmesi sebebiyle www.resmigazete.gov.tr adresinden temin edilen verilerin yeterli olduğu kabul edilmiş ve her bir güne ait Resmi Gazete sayısının kontrol edilmesine gerek duyulmamıştır.

Bu çerçevede, www.resmigazete.gov.tr adresi üzerinden kararname temin edilmiştir. Kararnamelerin yaklaşık %85'ine www.resmigazete.gov.tr adresinin "Arama" sekmesinden "Mevzuat Türü" başlığından "Cezanın Kaldırılması Kararı" seçilerek ulaşılmıştır. Kararnaların diğer kısmına www.resmigazete.gov.tr adresinin "Arama" sekmesinden "Mevzuat Türü" başlığından "Cumhurbaşkanı Kararları" seçildikten sonra "Aranacak Kelime" başlığından "ceza" kelimesi yazılmak suretiyle ulaşılmıştır. Bunun yanında 1993 yılından önce özel af kararnamelemlerinin üçlü kararname ile yürürlüğe konması sebebiyle bazı kararnamelere www.resmigazete.gov.tr adresinin "Arama" sekmesinden "Mevzuat Türü" başlığından "Müşterek Karar", "Kurum Adı" başlığından "Adalet Bakanlığı" seçilerek ulaşılmıştır. Bu müşterek kararnameler incelenerek özel af kararnamesi olanlar çalışma kapsamına alınmıştır. Bu çerçevede 79'u 1961 Anayasası dönemine, 493'ü 1982 Anayasası dönemine (03.05.2023 tarihine kadar Resmi Gazete'de yayımlananlar) ait olmak üzere toplam 572 özel af kararnamesi çalışma kapsamında incelenmiş ve tasnif edilmiştir.

Cumhurbaşkanlarının özel af kararnamelerinde yer alan bilgilerin derlenmesinden uygulama hakkında birtakım sonuçlara ulaşmak hedeflenmiştir. Bu çerçevede hükümlünün adı, kararnamenin Resmi Gazete tarihi, kararnamenin numarası, hükümlünün doğum tarihi, nüfusa kayıtlı olduğu il, hükme esas mahkemenin bulunduğu il, mahkeme türü (sulh ceza, asliye ceza, ağır ceza), hüküm tarihi (ilk hüküm tarihi esas alınmış olup Yargıtay kararı olduğu durumlarda ilk derece mahkeme kararı esas alınmıştır.), suçu (birden fazla suç varsa ağır olan suç, diğer bir suçla teşebbüs suçu beraber işlenmişse tekemmül etmiş suç esas alınmıştır.), terör suçu ise örgütü, özel af gerekçesi (sakatlık, sürekli hastalık, kocama hali), hüküm süresi (adli para cezaları ve 24 yıl üzeri hapis cezalarının bu süreyi aşan kısımları göz ardı edilmiş olup, cezalar infaz hakimliğince içtima edilmişse bu süre esas alınmıştır.) ve af kararı veren Cumhurbaşkanı bilgileri çalışmada analiz edilmiştir.

Elde edilen bu veriler ışığında çalışmanın temel amacı, Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin uygulamasının kurumunun amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını ortaya koymak, varsa sorunları tespit etmek ve hak temelli çözüm önerilerine işaret etmektir.

Cumhurbaşkanının Af Yetkisinin Niteliği ve Sınırı

Af, Türk pozitif hukuku açısından anayasa dışında ceza kanunlarında düzenlenmiştir. 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu'nun 97. maddesinde genel af, 98. maddesinde özel af düzenlenmiş olup, meri durumda olan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 65. maddesinde hem genel af hem de özel af düzenlenmiştir. Her ikisinde de genel ve özel af tanımları yapılmıştır ve birbiriyle benzer niteliktedir. Bu çerçevede genel affın kamu davasını düşüreceği, hükmolunan cezaların bütün neticeleri ile ortadan kalkacağı öngörülmüşken, özel affın hapis cezasının infaz kurumunda çektirilmesine son verilebileceği veya infaz kurumunda çektirilecek süresinin kısaltılabileceği ya da adli para cezasına çevrilebileceği, cezaya bağlı olan veya hükümde belirtilen hak yoksunluklarının, özel affa rağmen etkisini devam ettirmesi öngörülmüştür. 765 sayılı kanun ile 5237 sayılı kanun arasındaki temel fark ise özel affa ilişkin kanun veya Cumhurbaşkanı kararnamesi ile cezaya veya hükme bağlı hak yoksunluklarının devam etmesine yöneliktir. 765 sayılı kanunda özel affa ilişkin kanun veya Cumhurbaşkanı kararnamesi ile cezaya veya hükme bağlı hak yoksunluklarının ortadan kaldırılabileceği öngörülmüştür (Erem, 1962: 227). 5237 sayılı kanuna ilişkin hükümet tasarısında 765 sayılı kanun hükmüne benzer hükme yer verilerek özel affa ilişkin kanun veya Cumhurbaşkanı kararnamesi ile cezaya veya hükme bağlı hak yoksunluklarının ortadan kaldırılabileceği öngörülmüşken, Adalet Komisyonu sürecinde bu hükümler tasarı metninden çıkartılmış ve çalışma bu haliyle kanunlaşmıştır. Bu çerçevede halihazırda özel affa ilişkin Cumhurbaşkanı kararnamesi ile cezaya veya hükme bağlı hak yoksunluklarının ortadan kaldırılmasının mümkün olmadığı ifade edilebilir.

Yukarıda ifade edildiği gibi Türk anayasal sisteminde Cumhurbaşkanı, hükümlülerin cezalarını hafifletme veya kaldırma yetkisini haizdir. Yasama organının mutlak yetkisi karşısında yürütme organının sebep unsuru bağlamında sınırlı af yetkisi, cezanın infazına devam etmenin kamu vicdanını tatmin etmediği, infaza devam etmenin kamu adına bir yararının bulunmadığı durumlarda (Soyaslan, 2001: 425) söz konusu olmaktadır. Bu durumlar ise anayasal düzeyde sürekli hastalık, sakatlık ve kocama olarak belirlenmiş ve tespit edilmiştir.

Cumhurbaşkanının “sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletmesi veya kaldırması” yetkisinin niteliğinin ortaya konmasında fayda vardır. Bilindiği üzere genel af mahkumiyete ilişkin bütün sonuçları ortadan

kaldırırken, özel af ise sadece infaz rejimine yönelik bir husustur. Diğer bir anlatımla tek bir kişi için genel af ilan edilebilirken, binlerce kişi hakkında aynı anda özel af ilan edilebilir. Tanımları bağlamında değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanının bu yetkisinin bireysel özel af olduğu görülmektedir.

Bunu destekleyen birinci husus, 2006 tarihli Adalet Bakanlığı genelgesinde Cumhurbaşkanının bu yetkisinin özel af olduğunun açıkça ifade edilmesidir. İkinci olarak 5352 sayılı Adli Sicil Kanunu'nda "özel affa ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararı" ifadesine yer verilmesidir. Üçüncü olarak Cumhurbaşkanı tarafından kullanılan bu yetkinin doktrinde özel af niteliğinde olduğuna dair görüşler olarak ifade edilebilir (Donay, 1970: 651; Gözler, 2019: 827; Özbek, 2013: 334). Dördüncü olarak da Danıştay 10. Dairesi konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta 19.03.2007 tarih ve 2007/1390 sayılı kararında Cumhurbaşkanının bu yetkisini özel af olarak nitelendirmiştir. Beşinci olarak mülga Türk Ceza Kanunu'nun özel affı düzenleyen 98. maddesinde ve 5237 sayılı kanuna ilişkin hükümet tasarısında Cumhurbaşkanının yetkisi özel af olarak nitelendirilmiştir.

Üzerinde durulması gereken bir diğer husus, Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin kişi veya konu sınırlamasına tabi olup olmadığıdır. 1924 Anayasası Cumhurbaşkanının bu yetkisini Büyük Millet Meclisi tarafından sanıklanarak hüküm giyen Bakanlar hakkında kullanamayacağı ilkesini benimsemiştir. Bu çerçevede 1924 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin kişi itibarıyla sınırlandırılmış olduğu ifade edilebilir.

Sık sık orman suçlarına af getirilmesinin orman suçlarında artış meydana getirmesi sebebiyle (Özdönmez, 1973: 60) 1961 Anayasasının ilk halinde orman suçları için genel af çıkartılmaması ilkesi benimsenmiştir. Buna rağmen, 17.04.1970 tarih ve 1255 sayılı kanun ile anayasada yapılan değişiklikle orman suçları ile ilgili genel af çıkarılamayacağına dair hüküm anayasa metninden çıkartılmıştır. Anayasal sınırlamanın ilk önce sadece genel affa yönelik olması, özel af ile ilgili bir hüküm ihtiva etmemesi ve de bu hükmün daha sonradan kaldırılması sebebiyle 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin kişi veya konu itibarıyla sınırlandırılmamış olduğu ifade edilebilir.

1982 Anayasasının ilk halinde TBMM'nin genel ve özel af yetkisi konu itibarıyla sınırlandırılmıştır. İlk kısıtlama 1961 Anayasasının ilk halinde olduğu gibi orman suçlarına yöneliktir. Buna göre münhasıran orman suçları için genel ve özel af çıkarılamayacak olup, ormanları yakmak, ormanı yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçların genel ve özel af kapsamına alınamayacağı ilkesi kabul edilmiştir. Diğer kısıtlama ise anayasanın on dördüncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hakkında genel ve özel af çıkartılmaması ilkesidir.

Anayasanın on dördüncü maddesindeki fiillerden kaynaklı af ilan edilememesine ilişkin düzenleme 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı kanun ile madde metninden çıkartılmıştır. Düzenlemenin hem TBMM'nin af yetkisini düzenlemeyen maddede yer alması hem de sonradan kaldırılması sebebiyle Cumhurbaşkanının özel af yetkisine yönelik bir kısıtlama olmadığı ifade edilebilir.

1982 Anayasasının kabul edilmesi sürecinde Danışma Meclisi tarafından kabul edilen metinde orman suçları için af çıkartılamayacağına dair hüküm yer almaktaydı. Millî Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen metinde ise orman suçlarının özel af kapsamına alınamayacağı açıkça düzenlenmiştir. Orman suçlarının af kapsamının dışında bırakılması TBMM'nin genel ve özel af yetkisini düzenleyen maddede değil de orman ile ilgili düzenlemelere özgülenmiş maddede yer alması sebebiyle bu kısıtlamanın Cumhurbaşkanının özel af yetkisini de sınırlandırdığının kabul edilmesi gerekir. Özetle doktrindeki baskın görüş aksi yönde olsa da (Döner, 2008: 4; Sözüer, 2001: 239; Atila, 2010: 283) Cumhurbaşkanının orman suçlarından hükümlü olanların sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle cezalarını hafifletme veya kaldırma yönünde bir yetkisinin olmadığı değerlendirilmektedir (Soyaslan, 2001: 416). Doktrindeki aksi görüşler doğrultusunda 1982 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan dışındaki tüm Cumhurbaşkanlarının orman suçlarından hükümlü olanlar ile ilgili özel af yetkisini kullandığı görülmektedir.

Tablo 1

Orman Suçlarından Hükümlü Olup Cumhurbaşkanı Tarafından Affedilen Hükümlüler

RESMİ GAZETE TARİHİ	K.NO	AF Y.	HÜKÜMLÜNÜN ADI VE SOYADI	DOĞUM YILI	NÜFUS İLİ	SUÇ İLİ	MAH. YILI	AF GEREKÇE	HÜKÜM(Y/A/G)	CUMHURBAŞKANI
06.03.2012	12	2012	YAKUP AYGÜN	1939	ZONGULDAK	ZONGULDAK	2008	KOCAMA	1 6	ABDULLAH GÜL
02.08.2006	12	2006	ALİ AYGİN	1956	SAKARYA	KOCAELİ	1998	SÜR. HAS.	1 6	A. NECDET SEZER
26.09.2002	64	2002	MEHMET AKÇAY	1926	ÇANAKKALE	ÇANAKKALE	2001	KOCAMA	2 25 17	A. NECDET SEZER
22.03.2002	15	2002	YUSUF GÜLHAN	1943	BALIKESİR	BALIKESİR	1999	SÜR. HAS.	1 6	A. NECDET SEZER
14.03.2002	14	2002	MUSTAFA ACAR	1932	BOLU	BOLU	1996	SÜR. HAS.	1 2	A. NECDET SEZER
18.10.2001	32	2001	HÜSEYİN ESKİ	1950	ANTALYA	KONYA	1999	SÜR. HAS.	1	A. NECDET SEZER
06.09.2001	29	2001	FİKRET ASLAN	1961	ANTALYA	ANTALYA	1999	SÜR. HAS.	0 3	A. NECDET SEZER
12.03.1999	6	1999	MUSTAFA YALMAN	1914	ORDU	ORDU	1997	KOCAMA	1 6	SÜLEYMAN DEMİREL
07.08.1997	34	1997	SATILMIŞ AKSOY	1918	ZONGULDAK	ZONGULDAK	1996	SÜR. HAS.	0 9	SÜLEYMAN DEMİREL
21.06.1996	28	1996	AHMET UÇAR	1931	ZONGULDAK	ZONGULDAK	1994	SÜR. HAS.	1	SÜLEYMAN DEMİREL
16.03.1996	15	1996	RECEP ŞARLAK	1921	ÇANAKKALE	ÇANAKKALE	1994	SÜR. HAS.	1 6	SÜLEYMAN DEMİREL
23.06.1994	24	1994	HASAN CAN	1928	ORDU	ORDU	1993	SÜR. HAS.	1 8	SÜLEYMAN DEMİREL
03.02.1994	6	1994	MEHMET MİCANOĞLU	1918	BALIKESİR	BALIKESİR	1992	KOCAMA	1	SÜLEYMAN DEMİREL
08.03.1990	36576	1990	YAKUP KIRIK	1916	ZONGULDAK	KARABÜK	1987	KOCAMA	2 6	TURGUT ÖZAL
09.11.1988	35127	1988	HASAN ARI	1918	EDİRNE	EDİRNE	1987	SÜR. HAS.	1	KENAN EVREN

Cumhurbaşkanının Özel Af Yetkisinin Gerekçesi

Türk anayasal geleneğinde yasama organının af yetkisi herhangi bir gerekçeye bağlı değilken, Cumhurbaşkanının özel af yetkisi belli şartlara bağlanmıştır. 1924 Anayasası açısından daimi maluliyet (sürekli engellilik) veya şeyhuhet (kocama); 1961 Anayasası açısından sürekli hastalık, sakatlık, kocama; 1982 Anayasası açısından sürekli hastalık, sakatlık, kocama durumlarında Cumhurbaşkanlarına hükümlülerin cezalarını kaldırma veya hafifletme yetkisi verilmiştir. Burada 1924 Anayasasının 1961 ve 1982 anayasalarından ayrılan bir yönünün belirtilmesinde fayda vardır. 1961 ve 1982 anayasalarında özel af yetkisinin gerekçesi tahdidi olarak üç hal ile sınırlandırılmışken, 1924 Anayasasında özel af yetkisinin gerekçesi iki halin yanında yer verilen “gibi şahsi sebeplerden dolayı” ifadelerinden kaynaklı takdir hakkı daha geniş bir alana işaret etmektedir.

Hem 1961 hem de 1982 anayasalarında yer alan sürekli hastalık, sakatlık, kocama kavramlarının yakından incelenmesi gerekmektedir.

Sözlük anlamı itibarıyla “yaşlanma” (sozluk.gov.tr, 2023) olarak ifade edilen kocama hali, işitme ve görme gibi duyuşal işlevlerdeki zayıflamanın da eşlik ettiği fiziksel ve ruhsal tam bir tükenmişlik hali olarak tanımlanmaktadır (Cantürk, 2023). 1982 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanları tarafından yalnızca kocama hali sebebiyle cezaları kaldırılan hükümlülerin yaş ortalaması seksen bir olup, sürekli hastalık ve/veya sakatlık haliyle birlikte kocama hali sebebiyle affedilen hükümlülerin yaş ortalaması ise yetmiş sekizdir. 1961 Anayasası döneminde de benzer şekilde Cumhurbaşkanları tarafından yalnızca kocama hali sebebiyle cezaları kaldırılan hükümlülerin yaş ortalaması seksen üç olup, sürekli hastalık ve/veya sakatlık haliyle birlikte kocama hali sebebiyle affedilen hükümlülerin yaş ortalaması ise yetmiş yedir.

Sözlük anlamı itibarıyla “maluliyet” (sozluk.gov.tr, 2023) olan sakatlık kavramının hem hukuken hem de günlük hayatta kullanımının terk edildiği ifade edilebilir. Gerçekten de 25.04.2013 tarih ve 6462 sayılı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Yer Alan Engelli Bireylere Yönelik İbarelerin Değiştirilmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile kanunlarda geçen sakat ibareleri engelli olarak değiştirilmiştir. Buna rağmen sakatlık ifadesinin anayasal düzeyde kullanılmaya devam edilmesinin bir eksiklik olduğunun ifade edilmesi gerekir. Bu çerçevede anayasa metninde yer alan sakatlık ifadesinden engellilik durumunun anlaşılması gerekmektedir. Engelli kelimesinin sözlük anlamı “Doğuştan veya sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşal veya sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmiş, toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerini karşılama güçlükleri

çeken (kimse)” (sozluk.gov.tr, 2023) olarak ifade edilebilir. Hukuki olarak engelli ise 1.7.2005 tarih ve 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun ve 20.02.2019 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre fiziksel, zihinsel, ruhsal ve duyuusal yetilerinde çeşitli düzeyde kayıplarından dolayı topluma diğer bireyler ile eşit koşullarda tam ve etkin katılımını kısıtlayan tutum ve çevre koşullarından etkilenen bireyi ifade etmektedir. Gerek tıbben gerek hukuken bir kişinin engellilik durumu mezkur yönetmelik hükümlerine göre engellilik sağlık kurulu tarafından balthazard formülü uygulanarak engellilik oranı üzerinden tespit edilmektedir. Uygulamada Adli Tıp Kurumu hükümlünün engellilik durumunu cezaevinde hayatını tek başına idame ettirebilme kriteri ile birlikte değerlendirmektedir.

Sürekli hastalık kavramı tıp literatürü açısından kronik hastalığa karşılık gelmektedir. Kronik hastalık ise basitçe normal fizyolojik fonksiyonlarda yavaş ve ilerleyici bir sapmaya, geri dönüşümsüz değişikliklere neden olan, yaşamın uzun bir dönemini kapsayan, sürekli tıbbi bakım ve tedavi gerektiren hastalıklar olarak tanımlanabilir (Akpınar ve Ceran, 2019: 140). Kronik hastalıklar ölümcül olabileceği gibi standart tıbbi prosedürlerle yaşam boyu kontrol altında tutulabilecek nitelikte de olabilir. Bu çerçevede sürekli hastalık kavramının özel af bağlamında içeriğinin açıklığa kavuşturulmasında fayda vardır (Kuçuradi, 2023).

1982 Anayasasına alternatif olarak hazırlanan anayasa teklif ve önerilerinde Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin gerekçesi için sürekli hastalık, sakatlık, kocama kavramlarının istikrarlı olarak kullanıldığı (Erdem ve Heper, 2011: 281-285), anayasa metninin sadeleştirilmesine yönelik çalışmalarda da bu ifadelerin değiştirilmesine yönelik bir iradenin olmadığı görülmektedir (Ramazanoğlu, 2012: 150).

Cumhurbaşkanın özel af yetkisinin esasına mesnet teşkil eden kocama, sakatlık ve sürekli hastalık durumlarının gerek tıbben gerekse de hukuken oldukça geniş ve muğlak kavramlar olduğu açıkça görülmektedir. Bu durum Cumhurbaşkanının özel af yetkisine konu olması muhtemel hükümlüler ve yakınlarının beklentilerini yönetme anlamında birtakım sonuçlara sebebiyet verebilecek niteliktedir. Bunun yanında bu muğlaklık Cumhurbaşkanının özel af yetkisini kullanma bağlamında da sınırlayıcı bir duruma dönüşme potansiyelini de haizdir. 2022 yılının son günlerinde Adalet Bakanı Bekir Bozdağ, Adli Tıp Kurumunun Cumhurbaşkanının özel af yetkisini “kendi neredeyse kullanan bir uygulaması olduğuna” dair bir açıklama yapmış ve konuyla ilgili Adli Tıp Kurumu Başkanıyla yapmış olduğu görüşmede konunun 2006 tarihli genelgeden kaynaklı olduğu sonucuna ulaşıldığını ifade ederek yeni genelgenin kısa bir süre sonra yayınlanacağını ifade etmiştir (birgun.net, 2023). Her ne kadar 2023 tarihli genelgede bu yönde açık bir vurgu olduğu söylenemese de Adalet Bakanı’nın bu

açıklaması doğrultusunda genelgede Adli Tıp Kurumunun, sadece “sürekli hastalık, sakatlık ve kocama” hali bulunup bulunmadığının tespitini yapacağı, hükümlünün bu durumuna rağmen cezaevinde kalıp kalamayacağına dair görüş bildirmek suretiyle süreci çıkmaza sokmaya yönelik uygulamasının genelge ile sonlandırıldığına dair görüşler ifade edilmiştir (İnsan Hakları Derneği, 2023).

Özel Af Talebine İlişkin Başvuru Süreci

Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin ayrıntılara yer vermeden anayasada düzenlenmesi ve konunun kanun düzeyinde de ele alınmaması sebebiyle sürecin işleyişine ilişkin hususlar Adalet Bakanlığı genelgeleri ile ilerlemektedir. Son yirmi yılda Cumhurbaşkanının özel af yetkisi ile ilgili olarak Adalet Bakanlığı tarafından yayımlanan iki adet genelge mevcuttur. Bunlardan birincisi 01.01.2006 tarih ve 2006/20 sayılı genelge, ikincisi ise mezkur genelgeyi ilga eden 02.01.2023 tarih 2023/20-1 sayılı genelgedir.

Her iki genelgede ortak olan hususlar şu şekilde ifade edilebilir:Özel af yetkisinin hükümlülere yönelik olması sebebiyle tutuklular ile ilgili taleplerin mahallinde tahliye talebi olarak değerlendirilmesi,

Hükümlünün Adli Tıp Kurumu tarafından muayenesinin zorunlu olmadığı, Adli Tıp Kurumu tarafından bu yönde talep olması durumunda, randevu alındıktan sonra Adli Tıp Kurumunun bulunduğu yer ceza infaz kurumuna sevk edilmesi, aksi durumlarda sevk edilmemesi,

Hükümlünün mevcut sağlık durumunun özel af kapsamında olup olmadığını teşhis ve tespiti için tam teşekküllü devlet hastanesi sağlık kuruluna sevk edilmesi ve bu sağlık kurulu raporunun özel af kapsamında olup olmadığını teşhis ve tespitine ilişkin Adli Tıp Kurumundan bilimsel ve teknik görüş istenilmesi,

Adli Tıp Kurumunun, hükümlünün sağlık durumunun özel af kapsamında olduğunun teşhis ve tespiti halinde, bu tespit ile birlikte hükümlünün cezai ve medeni bilgilerinin Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğüne iletilmesi, özel af kapsamında olmadığını tespit ve teşhisi halinde yalnızca buna ilişkin görüşün Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğüne gönderilmesidir (Kubat, 2011: 274-282).Danıştay’ın konuyla ilgili uyuşmazlık üzerine verdiği bir karar özel af süreci usulüne yönelik bağlayıcı sonuçlar doğurmaktadır. Danıştay’ın içtihadını açıklamadan önce Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin niteliği üzerine cevaplanması gereken birkaç soruyu vurgulamakta fayda vardır. Cumhurbaşkanı, Adli Tıp Kurumunun özel af sürecine ilişkin tıbbi değerlendirmesine bağlı mıdır? Cumhurbaşkanı, Adli Tıp Kurumu tarafından kocama, sakatlık ve sürekli hastalık durumunda olmadığı tespit edilen hükümlüleri affedebilir mi?

Yukarıda ifade edildiği gibi yasama organı, af yetkisi konusunda mutlak bir yetkiye sahiptir. Yasama organı, orman suçları dışında dilediği suçları ve kişileri, dilediği şekil ve şartlarda affetme yetkisine sahip olmasına rağmen Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin sınırları net olarak belirlenmiş durumdadır. Cumhurbaşkanının, Adli Tıp Kurumu tarafından kocama, sakatlık ve sürekli hastalık durumunda olduğu tespit edilen hükümlüleri affedip affetmemek konusunda mutlak bir takdir yetkisine sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu takdir yetkisinin mutlaklığının Adli Tıp Kurumu tarafından sürekli hastalık, sakatlık ve kocama durumunda olmadığı tespit edilen hükümlüler için de geçerli olduğunu kabul etmek, Cumhurbaşkanının af yetkisinin sınırını aşırı derecede genişleteceği gibi, Cumhurbaşkanlığı makamından af taleplerine yönelik bir hiperenfilyasyonu da doğurabilir. Bu çerçevede Adli Tıp Kurumu tarafından sürekli hastalık, sakatlık ve kocama durumunda olmadığı tespit edilen hükümlülerle ilgili özel af sürecinin sona erdiğinin kabulü gerekir. Danıştay 10. Dairesinin 19.03.2007 tarih ve 2007/1390 sayılı kararı ise aksi görüştedir. Cumhurbaşkanlığı makamından özel af talep eden bir hükümlü ile ilgili olarak Adli Tıp Kurumu tarafından sürekli hastalık, sakatlık ve kocama durumunda olmadığı tespit edilmesi sebebiyle başvurusu Adalet Bakanlığı tarafından reddedilen bir uyuşmazlıkta Danıştay, Adalet Bakanlığının özel af süreci ile ilgili bütün başvuruları Cumhurbaşkanının takdirine sunmak konusunda bir bağlı yetki içerisinde olduğuna işaret ederek ilk derece mahkemesinin aksi yöndeki kararı ile ilgili olarak bozma kararı vermiştir.

Bu içtihat doğrultusunda Adalet Bakanlığı genelgelerine ilave olarak Adli Tıp Kurumunun, hükümlünün sağlık durumunun özel af kapsamında olmadığına tespitine yönelik kararlarının da Adalet Bakanlığı aracılığıyla Cumhurbaşkanının takdirine sunulması gerekmektedir.

Görüldüğü üzere Danıştay içtihadı ve Adalet Bakanlığı genelgeleri özel affın esasına ilişkin hükümlerden ziyade usulüne ilişkin hükümleri ihtiva etmektedir. Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin usulü ve esasına ilişkin hususların kanuni düzenlemeye konu edilerek öngörülebilir olmasının sürecin paydaşları açısından faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanının Özel Af Yetkisinde Resen/Talebe Bağlılık Sorunu

Aklanma hakkı, en temel insan haklarından biridir. Zira adil yargılama, mevcut bir suç isnadına ilişkin cezalandırmadan öte maddi gerçeğin ortaya çıkarılması amacıyla yürütülen bir süreci ifade etmektedir. Bireyler özellikle genel af süreçlerinde aftan yararlanmayı reddederek yargılamanın devam etmesini ve neticesinde aklanmayı talep etme hakkına sahiptir. Bu çerçevede özellikle genel aftan yararlanmayı

reddetmek anayasal bir hak olarak kabul edilmektedir (Odyakmaz, 2001). Buna rağmen hükümlü olunan bir cezanın infazı konusunda ısrarcı olmak bir müktesep hak teşkil etmediğinden (Keyman, 1965: 47) özel affın reddedilemeyeceği ifade edilmektedir (Soyaslan, 2001: 427).

Cumhurbaşkanı özel af yetkisinin hükümlünün talebi olmadan resen kullanılıp kullanılmayacağı konusu uzun zamandan beri üzerinde tartışma olan bir konudur. Bu konuyla ilgili anayasada açık bir hüküm olmaması sebebiyle farklı dönemlerde farklı uygulamalar söz konusu olmuştur. Adi suç hükümlülerinin af talep etmemesi veya muhtemel bir af kararına karşı çıkması hayatın olağan akışına aykırı bir durumdur. Cumhurbaşkanının af yetkisini kullanması konusunda talepte bulunmayan mahkûmlar, daha çok siyasi suç hükümlüleri ya da hükümlü ile Cumhurbaşkanının politik konumlanmaları bakımından zıtlık bulunması durumunda söz konusu olmaktadır.

3. Cumhurbaşkanı Celal Bayar'ın görevi, 27 Mayıs 1960 darbesi ile Cemal Gürsel'in başkanı olduğu Milli Birlik Komitesi tarafından gasp edilmiş, Celal Bayar devamında Yassıada Mahkemesi tarafından idam cezasına çarptırılmış ve cezası müebbet hapis cezasına çevrilmiştir. Yassıada Mahkemesi tarafından mahkûm edilen diğer siyasi hükümlüler Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel'den af talep etmişler ve Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel de bu hükümlüler hakkında özel af yetkisini kullanmıştır. Cezasının infazı sırasında sağlık durumu oldukça kötüye giden 3. Cumhurbaşkanı Celal Bayar, kendisine ziyarete gelen dava arkadaşlarının Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel'den af talep etmesi konusunda tavsiye, telkin ve ricada bulunmaları üzerine "bu konunun kendisi açısından bir gurur meselesi olduğunu, kendisine bu konuda ricada bulunulmamasını, ricada bulunulacaksa ziyarete gelinmemesini" ifade etmiştir (Metin, 2020: 384).

4. Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel ise 3. Cumhurbaşkanı Celal Bayar'ın bir talebi olmaksızın özel af süreci işletilmesinin mümkün olmadığını vurgulamıştır (Metin, 2020: 384). Celal Bayar'ın ailesi ve doktoru ise Celal Bayar'ın tıbbi durumunun ve yaşının ortada olduğuna işaret ederek cezasının kaldırılması için müracaatına ihtiyaç olmadığını, Celal Bayar'ın Cumhurbaşkanlığı döneminde Hüseyin Cahit Yalçın'ın talebi olmamasına rağmen cezasının kaldırıldığını vurgulamışlardır (Metin, 2020: 384). Buna rağmen Celal Bayar'ın cezasının kaldırılması Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel döneminde değil, Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay döneminde olmuştur.

Benzer bir konu yakın zamanda da gündeme gelmiştir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan seksen dört yaşında olan 28 Şubat davasından hükümlü emekli Korgeneral Vural Avar hakkında özel af yetkisini kullanmak istediğini Adalet Bakanı Bekir Bozdağ'a bildirdiğini, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın bu isteğine üzerine Vural Avar'ın vefatından dört gün önce cezasının kaldırılması talebinde bulunması sebebiyle özel af sürecinin işletilemediğini ifade etmiştir (birgun.net, 2023).

Vural Avar'ın talebi olmamasından kaynaklı özel af süreci işletilememesi ve vefatından yaklaşık yirmi gün önce Adli Tıp Kurumu tarafından cezaevinde kalabilir raporu verilmesi 2023 yılında yeni bir genelge çıkartılmasının en önemli gerekçesi olmuştur (birgun.net, 2023). 2006 ve 2023 tarihli genelgeler arasındaki en temel fark ve vurgunun ise özel af talebinden feragat etme ve konunun resen yürütülüp yürütülemeyeceğine ilişkin husus olduğu ifade edilebilir. Zira 2006 tarihli genelgede hükümlünün af talebinden vazgeçmesi halinde bu konuda ısrarlı olup olmadığının sebepleriyle birlikte tutanakla tespit edilerek Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğüne bildirilmesi öngörülmüşken, 2023 tarihli genelgede ise özel af talebinden hükümlü veya kanuni temsilcisinin vazgeçmesi halinde özel af sürecinin devam edeceği vurgulandığı gibi cumhuriyet başsavcılığı tarafından özel af sürecinin resen başlatılmasının mümkün olduğuna işaret edilmiştir.

Cumhurbaşkanının Özel Af Yetkisinin Şekli ve Denetimi

1924 Anayasası açık bir şekilde Cumhurbaşkanının af yetkisini kullanması için Bakanlar Kurulu'nun bu konuda bir teklif getirmesini öngörmesi sebebiyle 1924 Anayasası dönemi Cumhurbaşkanları Gazi Mustafa Kemal Atatürk, İsmet İnönü ve Celal Bayar özel af yetkisini Bakanlar Kurulu kararı şeklinde kullanmıştır.

1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanları özel af yetkilerini, 1924 Anayasası döneminin aksine üçlü (müşterek) kararname (Adalet Bakanı, Başbakan, Cumhurbaşkanı) şeklinde kullanmışlardır. Özel af kararname 1982 Anayasasının ilk Cumhurbaşkanı olan Kenan Evren döneminde de 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi üçlü kararname şeklinde yayımlanmaya devam etmiştir. Cumhurbaşkanı Turgut Özal da Cumhurbaşkanı Kenan Evren gibi bu yetkisini üçlü kararname şeklinde kullanmış, bu dönemde bu kararname numaraları üçlü kararname numarası şeklinde devam etmiş ve Adalet Bakanlığı kararnamesi olarak yayımlanmıştır. Turgut Özal son özel af kararnamesinde ise yetkisini Cumhurbaşkanlığı kararı şeklinde kullanmış ve devam eden dönemlerde de Cumhurbaşkanları özel af yetkilerini Adalet Bakanı ve Başbakan'ın karşı imzasına gerek duymadan Cumhurbaşkanlığı kararı şeklinde kullanmıştır.

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi açısından özel af kararlarının sadece Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması doğaldır. Bu tarihten önce özel af kararname 1982 Anayasasının 105. maddesine göre Cumhurbaşkanının, anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen

işlemleri dışındaki bütün kararların, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olacağı esası kabul edilmiştir. 2017 anayasa değişikliğinden önce Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerle ilgili bir anayasal veya yasal hüküm olmaması sebebiyle sürekli hastalık, kocama ve sakatlık hallerinde hükümlülerin cezalarının kaldırılması veya hafifletilmesine yönelik kararların Başbakan ve Adalet Bakanının karşı imzasına tabi olması gerektiği ifade edilmiştir (Gözler, 2001: 324-326). Her ne kadar 2017 anayasa değişikliği öncesinde hangi işlemlerin tek başına Cumhurbaşkanı tarafından, hangi işlemlerin üçlü kararname ile yayınlanacağı açıkça gösterilmese de yukarıda ifade edildiği gibi Cumhurbaşkanı özel af yetkisinin, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılacak yetkiler arasında olduğunu değerlendirmişler ve bu yönde irade ortaya koymuşlardır.

2017 yılında yapılan anayasa değişikliğinden önce Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılan işlemlere karşı yargı yolu kapalıydı. Bu çerçevede 2017 yılından önce Cumhurbaşkanı özel af kararlarına karşı yargı yolunun kapalı olduğu ifade edilebilir (Soyaslan, 2001: 426; Armağan, 2001: 352). 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile anayasadaki bu yönde yer alan ifadelerin kaldırılmış olması sebebiyle ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temel varsayımları doğrultusunda Cumhurbaşkanı kararlarına karşı yargı yolunun açık olduğu kabul edilmektedir (Özdemir, 2021: 3234). Bu çerçevede halihazırda Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanan özel af kararları aleyhine yargı yolunun açık olduğu kabul edilmektedir. Esasen Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin bir takdir yetkisi niteliğinde olduğu göz önünde bulundurulduğunda, özel af yetkisinin iptaline yönelik muhtemel başvuruların ancak Adli Tıp Kurumu tarafından yapılan tıbbi tespitin hukuka aykırılığı iddiası üzerine olabileceği değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan cevaplanması gereken husus ise Adli Tıp Kurumu tarafından sürekli hastalık, sakatlık ve kocama durumunda oldukları tespit edilmesine rağmen Cumhurbaşkanı tarafından cezaları hafifletilmeyen veya kaldırılmayan kişilerin yargı yoluna başvuru hakkının olup olmadığına ilişkindir. Esasen idarenin karar alması gereken konularda karar almadığı durumlarda yargı yoluna başvurulabileceği kabul edilmektedir. Buna rağmen Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin takdir yetkisi niteliğinde olduğu göz önünde bulundurulduğunda sürekli hastalık, sakatlık ve kocama durumunda oldukları Adli Tıp Kurumu tarafından tespit edilmesine rağmen Cumhurbaşkanı tarafından cezası kaldırılmayan veya hafifletilmeyen hükümlülerle ilgili anlamlı bir idari yargı yolunun olduğunu söylemek mümkün değildir (aksi yönde görüş için Gözübüyük, 1981: 1078). Zira Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkisinin mutlak olduğu kabulü doğrultusunda aynı hukuki nitelik ve şartlara sahip kişilerden birisinin cezasının kaldırıldığı halde, diğerinin cezasının kaldırılmamasında hukuka ayırılık iddiasında bulunmanın mümkün olmadığı ifade edilmelidir (Şen, 2011: 105; Mecit, 2009: 267).

Cumhurbaşkanı Vekillerinin Yetkisi

Bilindiği üzere 1982 Anayasasına göre 2017 anayasa değişikliğine kadar Cumhurbaşkanına TBMM Başkanı, 2017 anayasa değişikliğinden sonra ise Cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet etmektedir. Anayasanın Cumhurbaşkanına tanımış olduğu özel af yetkisinin vekili tarafından kullanılıp kullanılmayacağı hususuna değinmekte fayda vardır.

Esasen vekilin, asilin sahip olduğu tüm yetkilere sahip olduğunun kabulü gerekir. Cumhurbaşkanlığı makamına vekalet durumunda ise genel kabul sadece acele ve günlük işlerin vekil tarafından gerçekleştirilmesine, özellikle siyasi ve önemli birtakım yetkilerin (bakan azli vb.) vekil tarafından kullanılmamasına yöneliktir (Gözler, 2019: 811). Burada cevaplanması gereken husus ise Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin vekili tarafından kullanılıp kullanılmayacağıdır. Özel af kararlamaları incelendiğinde konuyla ilgili Cumhurbaşkanı kararlarının Adli Tıp Kurumu'nun konuyla ilgili raporundan çok uzun bir zaman geçmeden yayımlandığı görülmektedir. Hem bu yönüyle hem de hükümlülerin ciddi sağlık sorunları ile ilgili bir yetki olması hasebiyle özel af yetkisinin acele işlerden kabul edilmesi mümkündür. Bu çerçevede özel af yetkisinin Cumhurbaşkanı vekili tarafından kullanılmasında bir sakınca görülmemelidir. Gerçekten de aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere uygulamada da Cumhurbaşkanlığı makamına vekalet eden vekillerin özel af yetkisini kullandığı görülmektedir.

Tablo 2

Cumhurbaşkanı Vekilleri Tarafından Affedilen Hükümlüler

RES. GAZ.	AF YILI	HÜKÜML. ADI	DOĞ.	NÜFUS İLİ	SUÇ İLİ	MAH.	MAH. YILI	SUÇU	AF GER.	CEZASI(Y/A/G)	CUMHURB. V.		
02.02.1995	1995	AKİF BAKAR	1932	KIRKLARELİ	KIRKLARELİ	AĞIR C.	1993	ADAM ÖLDÜRME	SÜR. HAS.	20		HÜSAMETTİN CİNDORUK	
16.05.1992	1992	MUSTAFA ALİ KOCAKİLİT	1904	MUĞLA	MUĞLA	AĞIR C.	1990	ADAM ÖLDÜRME	SÜR. HAS.	30		HÜSAMETTİN CİNDORUK	
19.02.1992	1992	RIZA KOÇAL	1955	ANTALYA	ANTALYA	AĞIR C.	1991	ADAM ÖLDÜRME	SAK.	20		HÜSAMETTİN CİNDORUK	
19.09.1991	1991	DOĞAN AKDENİZ	1935	ÇANAKKALE	ÇANAKKALE	AĞIR C.	1987	KAÇAKÇILIK	SAK.	3		İ. KAYA ERDEM	
19.09.1991	1991	ALİ MEMDUH DÖNMEZ	1927	ERZURUM	ERZURUM	AĞIR C.	1990	KASTEN YAR.	SÜR. HAS.	3	1	15	İ. KAYA ERDEM

Bunun yanında günümüzde iletişim araçlarına (internet, e-imza) ulaşmanın sağladığı imkan ve kolaylıklar göz önünde bulundurulduğunda özel af yetkisinin vekil tarafından kullanılmamasının daha doğru bir yaklaşım olduğu ifade edilebilir.

Cumhurbaşkanının Özel Af Yetkisinin Konusu

1924, 1961 ve 1982 anayasalarında Cumhurbaşkanının yetkisinin konusu hükümlülerin cezalarının kaldırılması veya hafifletilmesidir. Cumhurbaşkanları ağırlıklı olarak cezaların kaldırılması yönünde bu yetkilerini kullanmaktadır. 1961 Anayasası döneminde ise istisnai olarak cezaların hafifletilmesi yönünde kararların alındığı görülmektedir.

Tablo 3

Cumhurbaşkanı Tarafından Cezaları Hafifletilen Hükümlüler

RES. GAZ.	HÜKÜM. ADI	MAH. YILI	SUÇU	CUMHURBAŞKANI	ASIL CEZA	HAFİF. CEZA
20.10.1978	ZİKRİ ALKAN	1977	CİNSEL SUÇLAR	SIRRI ATALAY (V.)	5 yıl	2 yıl
13.03.1979	ŞERİF KUKU	1977	ADAM ÖLDÜRME	FAHRİ KORUTÜRK	20 yıl	12 yıl
07.04.1980	SELÇUK EVREN	1976	6136 SKM	FAHRİ KORUTÜRK	12 yıl 10 ay	8 yıl

Peki, Cumhurbaşkanı hükümlülerin cezalarını değiştirmek hakkına sahip midir? Örneğin Cumhurbaşkanı hapis cezasını adli para cezasına veya diğer seçenekler dahilindeki yaptırımlara çevirebilir mi? Her üç anayasada da görüldüğü üzere Cumhurbaşkanının cezalar üzerindeki yetkisi, hafifletmek ve kaldırmak olarak ifade edilmiştir. Doktrinde çoğu kapsayan azı da kapsar ilkesinden hareketle cezayı tamamen kaldırmak konusunda yetkili olanın cezayı çevirmek konusunda da yetkili olduğu ifade edilmektedir (Gözler, 2019: 827). Özellikle ceza hukukunda doktrinde Cumhurbaşkanının özel af yetkisi kapsamında cezayı seçenek yaptırımlara çevirmek konusunda yetkili olduğunun kabul edilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir (Aldemir, 2012: 231; Çağlayan, 1984: 1033; Centel vd., 2005: 636; Dönmezer ve Erman, 1983: 303; Erem, 1962: 669). Buna rağmen Cumhurbaşkanlarının özel af uygulamalarına bakıldığında hükümlülerin cezalarını değiştirmek yönünde bir karar almadıkları görülmektedir.

1961 Anayasası Dönemi Cumhurbaşkanlarının Özel Af Uygulamaları

Yaklaşık yirmi yıl yürürlükte kalan 1961 Anayasası döneminde 79 adet özel af kararnamesi tespit edilmiştir. Bu sayının 1982 Anayasası dönemi ile karşılaştırıldığında düşük kalmasının temel sebebinin bu dönemde çıkartılan genel ve özel af kanunları

olduğu ifade edilebilir. Bu kararnamele incelendiğinde 1961 Anayasası, 20 Temmuz 1961 tarihinde yürürlüğe girmesine rağmen 1964 yılına kadar Cumhurbaşkanı tarafından özel af yetkisinin kullanılmadığı görülmektedir. 1961 Anayasasının ilk Cumhurbaşkanı olan ve 27 Mayıs 1960 darbesini gerçekleştiren Milli Birlik Komitesinin başkanı olan Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel, özel af uygulaması bakımından 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde görev yapan diğer tüm Cumhurbaşkanılarından ayrılmaktadır. Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel tarafından özel af süreci işletilen kırk beş hükümlüden sadece ikisi adli mahkemelerde yargılanmış hükümlüler olup diğer kırk üç hükümlü 27 Mayıs 1960 darbesini gerçekleştiren cunta tarafından Demokrat Parti iktidarını yargılamak için kurulan Yüksek Adalet Divanında (Yassıada) yargılanan hükümlülerden oluşmaktadır. Bunlar arasında Demokrat Parti iktidarında TBMM Başkanlığı görevini yürütmüş olan Refik Koraltan, Başbakan Yardımcılığı görevini yürütmüş olan Medeni Berk, Gümrük ve Tekel Bakanlığı görevini yürütmüş olan Emin Kalafat ve Hadi Hüsman, Genelkurmay Başkanlığı görevini yürütmüş olan Mustafa Rüştü Erdelhan, Ticaret Bakanlığı görevini yürütmüş olan Samet Ağaoğlu, Milli Eğitim Bakanlığı görevini yürütmüş olan Atıf Benderlioğlu, Emniyet Genel Müdürlüğü görevini yürütmüş olan Cemal Gökten, Devlet Bakanlığı görevini yürütmüş olan Mükerrrem Sarol bulunmaktadır. Bu kırk üç hükümlü dışında Yüksek Adalet Divanı tarafından idam cezasına mahkum edilen 3. Cumhurbaşkanı Celal Bayar'ın cezası da Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay tarafından kaldırılmıştır. Böylece Cumhurbaşkanı'nın özel af yetkisi daha önceki bir Cumhurbaşkanı hakkında da kullanılmıştır. Özellikle 1982 Anayasası dönemi ile karşılaştırıldığında 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı'nın özel af yetkisinin ağırlıklı olarak siyasi hükümlü için kullanıldığı söylenebilir.

Tablo 4

1961 Anayasası Dönemi Cumhurbaşkanı Tarafından Özel Af Süreci İşletilen Hükümlülere ait Sayısal Veriler

CUMHURBAŞKANI	GÖREV SÜRESİ (AY)	AFFEDİLEN HÜKÜMLÜ	ORTALAMA (AYLIK)
FAHRİ KORUTÜRK	84	11	0,13
CEVDET SUNAY	84	22	0,26
CEMAL GÜRSEL	70	45	0,64

Cumhurbaşkanları bağlamında bir değerlendirme yapıldığında bu dönemde Cemal Gürsel'in diğer Cumhurbaşkanlarına göre özel af yetkisini daha çok kullandığı görülmektedir. Bu dönemde haklarında özel af süreci işletilen hükümlülerin yaş ortalaması elli beş olup, affedilen hükümlülerin cezalarının ortalaması on beş yıldır. Yüksek Adalet Divanı tarafından yargılanan hükümlüler haricindeki affedilen hükümlülerinin cezalarının ortalaması ise sekiz buçuk yıldır. Bu dönemde özel af gerekçesinde ağırlıklı olarak "sürekli hastalık" başlığının ön planda olduğu görülmektedir. Gerçekten de özel af kararlarının %82'sinde en az bir gerekçenin "sürekli hastalık" olduğu görülmektedir. 1961 Anayasası döneminde hükümlülerin mahkumiyet kararlarının tarihi ile özel af kapsamına alınmaları arasındaki ortalama sürenin 3,1 yıl olduğu görülmektedir.

1982 Anayasası Dönemi Cumhurbaşkanlarının Özel Af Uygulamaları

Çalışmanın başında ifade edildiği gibi Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren Cumhurbaşkanına tanınan klasik bir yetki olmasına rağmen Cumhurbaşkanının özel af yetkisi sürekli tartışma konusu olmuştur. Cumhurbaşkanı Kenan Evren'den itibaren özel af yetkisini kullanma yoğunluğu giderek artmış ve Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer döneminde ise 1982 Anayasası döneminin en üst noktasına ulaşmış olup, Cumhurbaşkanı Abdullah Gül ve Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan döneminde giderek azalmıştır.

Cumhurbaşkanları bağlamında bir değerlendirme yapıldığında bu dönemde Ahmet Necdet Sezer'in diğer Cumhurbaşkanlarına göre özel af yetkisini daha çok kullandığı görülmektedir. Bu dönemde haklarında özel af süreci işletilen hükümlülerin yaş ortalaması kırk dört olup, affedilen hükümlülerin cezalarının ortalaması on iki yıldır. Terör suçlarında yargılanan hükümlüler haricindeki affedilen hükümlülerin cezalarının ortalaması ise dokuz yıldır. Bu dönemde özel af gerekçesinde ağırlıklı olarak "sürekli hastalık" başlığının ön planda olduğu ifade edilebilir. Gerçekten de özel af kararlarının %84'ünde en az bir gerekçenin "sürekli hastalık" olduğu görülmektedir. 1982 Anayasası döneminde hükümlülerin mahkumiyet kararlarının tarihi ile özel af kapsamına alınmaları arasındaki ortalama sürenin 4,7 yıl olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 5

1982 Anayasası Dönemi Cumhurbaşkanları Tarafından Özel Af Süreci İşletilen Hükümlülere ait Sayısal Veriler

CUMHURBAŞKANI	GÖREV SÜRESİ (AY)	AFFEDİLEN HÜKÜMLÜ	ORTALAMA (AYLIK)
RECEP TAYYİP ERDOĞAN	108 ¹	21	0,19
ABDULLAH GÜL	84	33	0,39
AHMET NECDET SEZER	87	261	3
SÜLEYMAN DEMİREL	84	94	1,11
TURGUT ÖZAL	41	28	0,68
KENAN EVREN	84	56	0,66

Cumhurbaşkanlarının özel af yetkisini kullanması bağlamında bir asgari yaş sınırı bulunmamaktadır. Özellikle genç kabul edilecek yaşlarda olan hükümlülerin affedilmesi ile ilgili olarak kamuoyunda olumsuz bir algı oluşurken, yaşı ilerlemiş hükümlülerin özel af sürecine tabi tutulmaması da benzer şekilde eleştirilmektedir. Aşağıdaki tabloda Cumhurbaşkanları tarafından affedilen hükümlülerin yaş ortalaması gösterilmiştir. Buna göre affedilen hükümlüler açısından yaş ortalamasının en düşük olduğu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, yaş ortalamasının en yüksek olduğu Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan olduğu görülmektedir.

Tablo 6

1982 Anayasası Dönemi Cumhurbaşkanları Tarafından Özel Af Süreci İşletilen Hükümlülerin Ortalama Yaşları

CUMHURBAŞKANI	AFFEDİLEN HÜKÜMLÜLERİN ORTALAMA YAŞLARI
RECEP TAYYİP ERDOĞAN	61
ABDULLAH GÜL	56
AHMET NECDET SEZER	38
SÜLEYMAN DEMİREL	49
TURGUT ÖZAL	56
KENAN EVREN	56

1 Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan 28 Ağustos 2014 tarihinde göreve başlamış olup görev süresi devam etmektedir. Bir ayda affedilen ortalama hükümlü sayısının tespit edilmesi amacıyla 28 Ağustos 2023 tarihi esas alınmıştır.

Yukarıda ifade edildiği gibi Cumhurbaşkanının özel af yetkisi konu bağlamında sadece orman suçları ile sınırlıdır. Bu çerçevede terör suçlarından hükümlü olanların Cumhurbaşkanı tarafından affedilmesinde hukuken bir engel bulunmamaktadır. Her ne kadar hukuken bir engel olmasa da muhtemelen 2001 anayasa değişikliğinden önce anayasanın on dördüncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hakkında genel ve özel af çıkartılmasının mümkün olmamasına yönelik anayasal hüküm sebebiyle, Cumhurbaşkanları terör suçlarından hüküm giyenlerle ilgili özel af sürecini işletme konusunda çok istekli olmamışlardır. Gerçekten de Cumhurbaşkanı Kenan Evren ve Cumhurbaşkanı Turgut Özal terör suçlarından hüküm giyen bir hükümlüyü affetmemişken Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ise terör suçundan hüküm giyen sadece bir hükümlüyü affetmiştir.

Cumhurbaşkanının özel af yetkisinin sebep yönünden oldukça sınırlı olduğu gerçeğinden hareketle bu şartların sağlanması durumunda terör suçlarından hüküm giyenlerin özel affa tabi olmasında insani değerler bağlamında bir sakınca görülmemelidir. Hem Cumhurbaşkanı Abdullah Gül hem de Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından affedilen hükümlülerden yaklaşık %10'u terör suçlarından hüküm giyen mahkumlardan oluşmasına rağmen, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından affedilen hükümlülerin %72'sinin terör suçlarından hüküm giyen mahkumlardan oluşması kamuoyunda çokça tartışılmıştır. Özellikle Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından affedilen bir hükümlünün Tunceli ili Mazgirt ilçesi Kızılılık bölgesinde güvenlik güçleri ile girdiği çatışmada iki terör örgütü mensubu ile birlikte ölü ele geçirilmesi, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından affedilen diğer bir hükümlünün korku ve panik yaratacak şekilde patlayıcı madde atmaya azmettirmek suçundan tutuklanması, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından affedilen diğer iki hükümlünün farklı terör örgütlerine üye olmak suçlarından tekrar tutuklanması özellikle Ahmet Necdet Sezer tarafından alınan özel af kararlarının yerindeliliğinin tartışılmasına sebebiyet vermiştir.² Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ve Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından affedilen hükümlülerden sadece beşi terör suçlarından ceza alan mahkumlardır. Bu hükümlülerden birinin %98 oranında engelli olması, diğerinin kanser hastası olup cezasının kaldırılmasından yaklaşık altı ay sonra vefat etmesi, birinin ağır şizofren hastası olması, diğer ikisinin yetmiş yaşının üzerinde olması gibi kamuoyuna yansıyan ifadeler sebebiyle Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer döneminin aksine üzerinde tartışılan bir durum oluşturmamıştır.

2 Adalet Bakanı Cemil Çiçek'in soru önergelerine verdiği ve 7/4531 ve 7/4438 sayılı cevaplar.

Tablo 7

1982 Anayasası Dönemi Cumhurbaşkanları Tarafından Özel Af Süreci İşletilen Adi Suç Hükümlülerin Mahkumiyete Esas Suçları

SUÇ	MAHKUM SAYISI
Öldürme (Kasıt/Taksir)	90
6136 Sayılı Kanuna Muhalefet	35
Yaralama (Kasıt/Taksir)	19
Uyuşturucu Suçları	19
Hırsızlık	15
Sahtecilik	13
Cinsel Suçlar	11
Yağma	11
Dolandırıcılık	10
Diğer	74

Tablo 8

1982 Anayasası Dönemi Cumhurbaşkanları Tarafından Özel Af Süreci İşletilen Adi Suç Hükümlülerin Mahkumiyete Esas Mahkeme Türleri

MAHKEME	MAHKUM SAYISI
Ağır Ceza Mah.	190
Asliye Ceza Mah.	74
Sulh Ceza Mah.	19
Diğer Mah.	14

Yukarıdaki tablolardan görüldüğü üzere özel af süreci işletilen hükümlülerden, terör suçlarından hükümlü olanlar dışındaki adi suç hükümlülerinin ağırlıklı olarak ağır ceza mahkemelerinde yargılanıp kişilere karşı ve mal varlığına karşı suçlardan hükümlü olduğu görülmektedir.

Sonuç

Tarihsel olarak oldukça eski bir kavram olan af kurumu, zaman içerisinde nitelik ve nicelik itibarıyla birçok değişikliğe uğrasa da hala güncelliğini korumaktadır. İlk önce yürütme erkine ait bir yetki olarak kabul edilen af, zaman içerisinde yasama organına ait bir yetkiye evrilmiş olsa da yürütme organı tarafından sınırlı olarak kullanılmaya devam edilmektedir.

Türk anayasal sistem ve geleneğinde de Cumhurbaşkanına sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle hükümlülerin cezalarını kaldırma veya hafifletme yetkisi tanınmıştır. Teknik olarak özel af kapsamında değerlendirilebilecek bu yetki dönem dönem hem affa konu olan veya olacak hükümlüler sebebiyle hem de affedilen hükümlülerin mahkumiyete esas suçları sebebiyle tartışmalı bir alanda kalmaktadır.

Çalışmada Cumhurbaşkanının özel af kararnameleleri incelenerek, Cumhurbaşkanının özel af yetkisine gerekçe teşkil eden sürekli hastalık, sakatlık ve kocama ifadelerinin hukuken ve teknik olarak muğlaklığı ve genişliğiyle birlikte dilbilgisi anlamında sorunlu yapısına dikkat çekilmesi hedeflenmiş, muhtemel bir anayasa değişikliği çalışmasında Cumhurbaşkanının özel af yetkisine ilişkin mevcut durumla ilgili olarak tali kurucu iktidarın dikkatinin çekilmesi de hedeflenmiştir.

Anayasal düzeyde oldukça kısa bir çerçevede ele alınmasına rağmen daha alt düzeydeki normlarda da usul ve esası açısından ayrıntılandırılmayan özel af sürecinin Adalet Bakanlığı genelgesi üzerinden ilerletilmesinin doğurduğu sakıncalar yakın bir süreç içerisinde bizzat Adalet Bakanı tarafından dile getirilmiştir. Hem hükümlü ve yakınlarının beklentilerinin sağlıklı bir şekilde yönetilerek öngörülebilir ve şeffaf bir sürecin ortaya konmasını temin etmek hem de oldukça insani gerekçelerle cezaevi şartlarında bulunması, kamuoyu vicdanını rahatsız edecek hükümlülerin cezalarının sonlandırılmasını temin etmek amacıyla en azından kanun düzeyinde konunun ayrıntılandırılmasında fayda olduğu değerlendirilmektedir.

The President's Individual Special Amnesty Power and Its Application in Turkish Political Life

Fatih Güler

The institution of amnesty is still relevant, even though it has undergone many changes over time. Although amnesty, initially considered a power of the executive branch, has evolved over time into a power of the legislative branch. One of the classic powers of the presidents and heads of state is the power of amnesty. The limits and application of this authority power vary country to country. Although the general amnesty eliminates all consequences of conviction, special amnesty is only a matter of execution. In the Turkish constitutional system, the President has the authority to commute or remit the sentences imposed on persons, on the grounds of chronic illness, disability, old age. When evaluated in the context of its definitions, the President's power of amnesty included in the 1924, 1961 and 1982 constitutions are special amnesty. The special amnesty power of the President has a multidisciplinary nature that is within the scope of political science, public administration, constitutional law, administrative law, penal law and forensic medicine. The intense execution of the amnesty process for those convicted of terrorist crimes during President Ahmet Necdet Sezer period drew the attention of the public to this area. The President's special amnesty practices attract the public's attention in cases where this process is run for people who are well-known by the public. However, probably due to the

@ Assoc. Prof., Çanakkale Onsekiz Mart University, fatih.guler@comu.edu.tr

id <https://orcid.org/0000-0002-5365-5700>

DOI: 10.12658/M0743
insan & toplum, 2024; 14(3): 181-209
insanvetoplum.org

Received: 08.04.2024
Revised: 14.06.2024
Accepted: 30.06.2024
Online First: 20.07.2024

multidisciplinary nature of the subject remained in an area of relatively little academic interest. This study first discussed the theoretical foundations and infrastructure of the special amnesty granted to the President. Afterward, the constitutional basis of the issue, the shape, nature and limits of the President's power to pardon were examined in the light of the special amnesty decrees.

No previous record of special amnesty decrees of the presidents. It is possible to access the lists of convicts for whom special amnesty processes have been carried out by the Presidents, from the answers given by the Minister of Justice to some parliamentary questions. However, through these parliamentary questions, it was only possible to access the lists of convicts who were subjected to special amnesty processes during the three Presidential periods.

In this context, the study began with a compilation of decrees in which the special amnesty process was implemented by the Presidents. Special amnesty decisions given by the Presidents are published in the Official Gazette. Undoubtedly, reaching all the special amnesty decrees is important for this study. To fully ensure this, the Official Gazette for approximately 22,000 [(2023-1961) * 365] days must be checked. Considering that the Official Gazette for each day covers approximately 100 pages, it is necessary to examine approximately 2,200,000 pages.

According to the answers given by the Minister of Justice to the parliamentary questions about the convicts for whom the Presidents applied special amnesty processes; it was seen that the number of convicts for whom special amnesty processes were applied by the Presidents and the number of convicts for whom special amnesty processes were used according to Presidential decrees obtained from www.resmigazete.gov.tr below were the same. For this reason, the data obtained from www.resmigazete.gov.tr was deemed sufficient and there was no need to check the number of Official Gazettes for each day.

In this context, decrees were obtained from www.resmigazete.gov.tr. Approximately 85% of the decrees were accessed by selecting "Decision on Abolition of Penalties" from the "Legislation Type" heading in the "Search" tab of www.resmigazete.gov.tr. The other parts of the decisions were accessed by selecting "Presidential Decisions" from the "Legislation Type" heading on the "Search" tab of www.resmigazete.gov.tr and then typing the word "penalty" from the "Search Word" heading. In addition, since special amnesty decrees were put into effect with a triple decree before 1993, some decrees were accessed by selecting "Joint Decision" from the "Legislation Type" heading and "Ministry of Justice" from the "Institution Name" heading from the "Search" tab of www.resmigazete.gov.tr. These joint decrees were examined and those with special amnesty decrees were included in the scope of the study. Within this

framework, a total of 572 special amnesty decrees, 79 of which belong to the 1961 Constitution period and 493 of which belong to the 1982 Constitution period (those published in the Official Gazette until 03.05.2023), were examined and classified within the scope of this study.

This section aims to reach some conclusions about the practice by compiling the information contained in the special amnesty decrees of the presidents. In this context, the name of the convict, the Official Gazette date of the decree, the number of the decree, the convict's date of birth, the province where the convict is registered, the province where the court based on the decision is located, the type of court (peace penalty, first instance penalty, high penalty), date of sentence (the date of the first sentence is taken the basis. In cases where there is a decision of the Court of Cassation, the decision of the first instance court is taken as basis), the crime (if there is more than one crime, the serious crime is taken as the basis, if another crime and the crime of attempt are committed together, the perfected crime is taken as basis), if it is a terrorist crime, the organization, the reason for special amnesty (disability, permanent illness, old age), period of sentence (judicial fines and parts of prison sentences over 24 years that exceed this period are ignored, and if the sentences are combined by the execution judgeship, this period is taken as basis.) and information about the President who gave the amnesty decision were analyzed in the study.

During the time of the 1961 Constitution, which was in effect for around twenty years, 79 special amnesty decrees were identified. The relatively small number of decrees during this period in comparison to the 1982 Constitution era can be attributed to the enactment of general and special amnesty laws. President Cemal Gürsel, who was the inaugural President under the 1961 Constitution and head of the National Unity Committee that orchestrated the May 27, 1960 coup, stands out from other Presidents who served under both the 1961 and 1982 Constitutions in terms of special amnesty application. Only two of the forty-five convicts for whom a special amnesty process was carried out by President Cemal Gürsel were among the convicts who were tried in judicial courts. The other forty-three convicts are the convicts tried at the High Court of Justice (Yassıada), which was established by the junta that carried out the coup of May 27, 1960, to judge the Democratic Party government. Especially when compared to the 1982 Constitution period, it can be said that the President's special amnesty power was mainly used for political convicts during the 1961 Constitution period.

During the period of the 1982 Constitution, the utilization of the special amnesty power increased steadily, beginning with President Kenan Evren and peaking under

President Ahmet Necdet Sezer. However, this intensity gradually diminished during the presidencies of Abdullah Gül and Recep Tayyip Erdoğan. Around 10% of the individuals pardoned by both Abdullah Gül and Recep Tayyip Erdoğan were convicted of terrorism-related offenses. Conversely, public discourse has widely circulated the claim that 72% of those pardoned by President Ahmet Necdet Sezer were individuals convicted of terrorism-related crimes. A prisoner who received a pardon from President Ahmet Necdet Sezer was later found dead alongside two members of a terrorist group during a confrontation with security forces in the Kızılcık area of the Mazgirt district in Tunceli province. Another ex-convict, also pardoned by President Ahmet Necdet Sezer, was apprehended on charges of inciting the throwing of explosives to incite fear and panic. The reappréhension of the other two ex-convicts, who had been pardoned by President Ahmet Necdet Sezer, due to their affiliation with various terrorist organizations sparked debates on the appropriateness of the special amnesty decisions made by Ahmet Necdet Sezer.

During the 1961 Constitution period, the average age of convicts for whom a special amnesty process was carried out was fifty-five, and the average sentence of pardoned convicts was fifteen years. During the 1982 Constitution period, the average age of convicts for whom a special amnesty process was carried out was forty-four, and the average sentence of pardoned convicts was twelve years.

Upon reviewing the President's special amnesty decrees, the study highlights the legal and technical ambiguity surrounding the broad definitions of permanent illness, disability, and old age that serve as the foundation for the President's special amnesty authority, along with their grammatically challenging structure. The study also aims to bring to light the concerns of the secondary constituent power in relation to the current status of the President's special amnesty authority within a potential constitutional amendment analysis.

In the study, it is highlighted that the special amnesty process is briefly discussed at the constitutional level. The Minister of Justice recently raised concerns about the lack of specific details regarding the procedure and principles of the special amnesty process in lower-level regulations and the use of Ministry of Justice circulars to advance the process. It is essential to effectively manage the expectations of convicts and their families by establishing a transparent and predictable process. Furthermore, it is suggested that providing a detailed legal framework can ensure that sentences of convicts, whose imprisonment might raise humanitarian concerns, are appropriately addressed.

Keywords: Turkish Political Life, Individual Special Amnesty, President, Constitution, Decree.

Kaynakça

- Adalet Bakanı Cemil Çiçek'in soru önergelerine verdiği ve 7/4531 ve 7/4438 sayılı cevaplar.
- Aldemir, H. (2012). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Bilge.
- Armağan, S. (2001). Anayasa hukuku açısından af yetkisinin değerlendirilmesi. *Anayasa Yargısı*, 17(1), 347-363.
- Atila, M. (2010). Türkiye Cumhuriyeti anayasa hukukunda af kurumu. *Ankara Barosu Dergisi*, 275-284.
- Bektaş Akpınar, N. ve Aşkın Ceran M. (2019). Kronik hastalıklar ve rehabilitasyon hemşireliği. *Adnan Menderes Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Dergisi*, 3(2), 140-152.
- Can, S. (2016). Türk hukukunda af kurumu. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (65), 1291-1312.
- Cantürk, G. İnfaz tehiri cumhurbaşkanlığı affı maluliyet-iş kazaları, Ders Notu.
- Centel, N. Zafer, H. ve Çakmut, Ö. (2005). *Türk ceza hukukuna giriş*. İstanbul: Beta.
- Çağlayan, M. M. (1984). *En son değişiklikleri ile birlikte gerekli açıklama ve içtihatlı Türk ceza hukuku*. Ankara: Yetkin.
- Donay, S. (1970). Özel af, müteselsil suç, suret tasni. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 36(1-4), 646-656.
- Döner, A. (2008). Cezaî ve idarî yaptırımların farklılığı bağlamında TBMM'nin af yetkisi. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (12), 33-54.
- Dönmezer, S. ve Erman, S. (1983). *Nazari ve tatbiki ceza hukuku*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Erdem, F. H. ve Heper, Y. (2011). *Türkiye Cumhuriyeti anayasaları ve anayasa önerileri madde karşılaştırmalı*. Ankara: Seta.
- Erem, F. (1962). *Türk ceza hukuku*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Gözler, K. (2019). *Türk anayasa hukuku*. Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2001). Karşılaştırmalı anayasa hukukunda af yetkisi. *Anayasa Yargısı*, 17(1), 298-329.
- Gözübüyük, A. P. (1981). *Türk ceza kanunu gözübüyük şerhi*. İstanbul: Kazancı.
- <https://www.birgun.net/haber/bozdag-cumhurbaskanimiz-korgeneral-vural-avar-icin-af-yetkisini-kullanmak-istedi-415028>, (22.08.2023).
- İnsan Hakları Derneği, 4 Ocak 2023 tarihli hasta mahpuslarla ilgili Cumhurbaşkanlığının af yetkisini düzenleyen Adalet Bakanlığı Genelgesi hakkındaki görüşümüz başlıklı açıklaması: <https://www.ihd.org.tr/hasta-mahpuslarla-igili-cumhurbaskanliginin-af-yetkisini-duzenleyen-adalet-bakanligi-genelgesi-hakkındaki-gorusumuz/>, (22.08.2023).
- Keyman, S. (1965). *Türk hukukunda af (genel af-özel Af)*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Kubat, A. A. (2011). *Değişiklikler ve yeni sorular ve cevaplarla infaz*. Ankara: Seçkin.
- Kuçuradı, İ. İstanbul Valiliği İnsan Hakları İl Kurulu isteği üzerine Maltepe Üniversitesi İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezinin ölümcül bir hastalığa yakalanmış mahkûmlar konusundaki görüşü, <https://www.maltepe.edu.tr/insanhaklari/tr/olumcul-bir-hastaliga-yakalanmis-mahk%C3%BBmlar-konusundaki-gorusumuz>, (18.08.2023).
- Kuzu, B. (2001) Af müessesesi ve düşünceleri açıklama özgürlüğü. *Anayasa Yargısı*, 17(1), 254-297.
- Mecit, K. (2009). *İnfaz hukuku*. Ankara: Adalet.
- Metin, M. (2020). Celal Bayar'ın Kayseri cezaevinden tahliyesi, affı ve Uluslararası Af Örgütünün bu konudaki çabaları. *Uluslararası Beşeri Bilimler ve Eğitim Dergisi*, 6(13), 375-394.
- Odyakmaz, Z. (2001). 1982 Anayasası açısından bireyin aftan yararlanmayı reddetme hakkı. *Anayasa Yargısı*, 17(1), 364-378

- Özbek, V. Ö. (2013). *İnfaz hukuku*. Ankara: Seçkin.
- Özdemir, Y. (2021). Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(4), 3211-3256.
- Özdönmez, M. (1973). Orman suçları ile ilgili af kanunları ve sonuçlar". İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, 23(2), 48-61.
- Özek, Ç. (1959). Umumi af. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 24(1-4), 118-175.
- Ramazanoğlu, Y. (2012). *Farklı bir bakışla anayasa gerçeği*. İstanbul: Ege Basım.
- Savcı, B. (1974). *Genel af, niteliği, nedenleri, sınırı, infaz sorunları, infaz sonrası, af sonrası*. İstanbul: Disk Yayınları.
- Soyaslan, D. (2001). Af. *Anayasa Yargısı*, 17(1), 412-437.
- Sözüer, A. (2001). Türk hukukunda af, 4454 ve 4616 sayılı kanunlarda öngörülen şartla salıverilme ve ertelemeye ilişkin hükümlerin hukuksal niteliği ile bu hükümlerin anayasaya uygunluğu sorunu. *Anayasa Yargısı*, 17(1), 219-253.
- Şen, E. (2011). *Türk ceza hukuku yönünden af. Türk hukukunda ve karşılaştırmalı hukukta af sorunu*. (Ed. Serap Keskin-Kiziroğlu). İstanbul: Es Yayınları.