

## Geçmişten Günümüze Türkiye’de Olağanüstü Yönetim Usulleri ve Kamu Yönetimine Yansımaları\*

*From Past to Present, Extraordinary Administration Procedures in Turkey and Their Reflections on Public Administration*

**Servet YİĞİT**

Doktora Öğr., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, SBE,  
Kamu Yönetimi A.B.D., servetyigit07@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-0468-9581>

Makale Başvuru Tarihi: 14.12.2021

Makale Kabul Tarihi: 26.12.2021

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### ÖZET

Modern Devletlerin kurulması ile beraber devletin varlığını ve bekasını tehdit eden, tehlikeye düşüren çeşitli durumlarla karşı karşıya kalınmıştır. Devletler bu gibi durumları bertaraf etme adına birtakım savunma mekanizmaları geliştirmiştir. Bu, esasen savunma refleksinden doğan bir durumdur. Çünkü devletler de tıpkı canlı organizmalar gibi vücut bütünlüğünü bozmaya yönelik her türlü olay ve olguya karşı bir direnç göstermektedirler. İşte bu noktada devlet yapılanmaları anayasal meşruiyeti esas alarak yasal zeminde bu direnci realize etmektedirler. Bu çalışmada genel olarak kamu düzeni olgusunu, kamu düzenini sağlamaya yönelik olağan yöntemleri, olağanüstü yönetim usullerini, 1876 Kanun-i Esasiden günümüze dek yapılan anayasal düzenlemelerde ülkemizin, devletin bekasına yönelik tehditlere nasıl bir reaksiyon gösterdiğini, kamu düzenini koruma adına nasıl bir refleksif eylem geliştirdiğini, buna yönelik nasıl bir mevzuat geliştirdiğini ve en nihayetinde çalışmamızın esas amacını taşıyan olağanüstü yönetim usullerinin uygulanması sırasında kamu yönetiminin nasıl etkilendiğinin araştırılması amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Olağanüstü hal, Sıkıyönetim, Anayasal Düzen, Kamu Düzeni.

### ABSTRACT

With the establishment of modern states, various situations have been faced that threaten and endanger the existence and survival of the state. States have developed a number of defense mechanisms to eliminate such situations. This is essentially a defensive reflex. Because states, like living organisms, show resistance to all kinds of events and phenomena aimed at disrupting body integrity. At this point, the state structures realize this resistance on the legal ground based on constitutional legitimacy. In this study, in general, the phenomenon of public order, the usual methods to ensure public order, extraordinary management procedures, the constitution of the Constitution of 1876 to date, how our country reacts to threats to the survival of the state, how to develop a reflexive action to protect the public order, and how ultimately public administration is affected during the implementation of extraordinary management procedures which are the main purpose of our study.

**Keyword:** State of emergency, Martial law, Constitutional order, Public order

\* Bu makale, yazarın 2019 yılında Prof. Dr. Ferit İZCİ danışmanlığında hazırladığı ve Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından kabul edilen “1876 Kanun-i Esasiden 2017 Anayasa Değişikliğine Türkiye’de Olağanüstü Yönetim Usulleri ve Kamu Yönetimine Yansımaları” adlı Yüksek Lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

## 1. GİRİŞ

İptidai topluluklardan en kompleks ve gelişmiş sosyal organizasyonlara dek insan toplulukları, asgari ve müşterek bir payda altında bir toplum olma amacını geliştirmişlerdir. Bu amaç çerçevesinde kendi istek ve arzuları ile birtakım özgürlüklerinden ödün vererek belli kurallar altında yaşamayı tercih etmişlerdir. Topluluk halinde yaşayan insanlar, günlük yaşamlarında can, mal ve ırzlarının güvenlik içinde olmasını uzun zaman yeterli görmüşlerdir. Buna karşılık, zamanın getirdiği yenilikler, kültür seviyesinin artışı, yaşam kalitesinin yükselişi ve diğer konjonktürel değişiklikler gibi nedenlerle topluluklar huzur bozucu olayların önlenmesi, çocukların kötü alışkanlıklara karşı korunması, muhtaç ve aciz durumdaki vatandaşlara yardım edilmesi şeklinde faaliyetleri de devletten talep eder olmuşlardır. Bütünsel bir çerçevede ele alındığında devletten ifa edilmesi beklenen bu ihtiyaçların karşılandığı düzen kamu düzenini oluşturmaktadır.

Devlet güçleri dediğimiz yasama, yürütme ve yargı erklerini elinde tutan organların bu güçleri keyfi veya sınırsız bir şekilde kullanamayacakları yaklaşımı genel geçerdir. Bu yaklaşım ülkelerin gerek kendi anayasalarında gerekse uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınmıştır. Fakat bu yaklaşım, devletlerin olağan dışı eylemlere karşı refleks göstermesini engellemesi anlamını taşımamaktadır. Devletlerin savaş, ayaklanma, iç savaş, lokal veya ülke genelinde oluşabilecek ayaklanmalara karşı doğal bir savunma mekanizması geliştirmesi kuşkusuz normal karşılanmaktadır. Olağan dönemler için geliştirilen hukuk kurallarının yetersiz olduğu zamanlar için olağanüstü hukuk kuralları devreye konulmaktadır. Bu hukuk kuralları istisnai ve geçicidirler. Olağanüstü Hal dönemi olarak ifade edilen bu zaman dilimleri keyfilikten çok zaruri bir ihtiyaca cevaptır. Bu bağlamda şunu da vurgulamak gerekir ki OHAL rejimi sürecinde bile yasama ve yürütme gücünü elinde bulunduran otorite, yine demokratik hukuk kurallarına bağlı kalmak zorundadır. Bu hukuk kuralları başta anayasa olmak üzere temel hukuk kuralları ile belli bir çerçeveye oturtularak amaç ve kapsam dışına çıkılması engellenmiştir. Dolayısıyla OHAL rejimi süreci de tıpkı olağan dönemlerde olduğu gibi sınırları önceden çizilmiş hukuk kurallarının bağlayıcılığı söz konusudur. OHAL rejimi kapsam, konu ve içerik yönü ile devletlere ve olağanüstü hal rejiminin türüne göre farklılık gösterebilmektedir. Bu tür dönemlerde göze çarpan en bariz özellik, idarenin takdir yetkisinin genişletilmesidir. Bununla beraber olağan dönemlere nazaran bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin olağanüstü hal dönemlerinde önemli ölçüde sınırlanabildiği görülmektedir. Teoride kamu düzenini sağlamak adına yasal düzenlemeler olmasına rağmen pratikte çok büyük hak ihlalleri olduğu gerçeğini de vurgulamak gerekmektedir. Bu aslında demokratik hukuk devletlerinin hâlâ üstesinden gelemediği bir paradokstur. Böylesi bir durum haklı olarak eleştirileri de beraberinde getirmektedir. Bu çalışmada olağanüstü yönetimlerinin Kamu Yönetimine yansımaları dönemler itibari ile ele alınmıştır.

## 2.1. KAMU DÜZENİ KAVRAMININ KAVRAMSAL - HUKUKİ ÇERÇEVESİ

### 2.1.1. Kamu Düzeni Kavramı

Kişisel ve toplumsal yaşamda her fiilin temelinde, o fiilin nedenini meydana getiren bir soyutlama muhakkak bulunmaktadır. Yönetim bilimi de bundan azade değildir. Buna göre idari her eylem ve işlemin temelinde en az bir nedeni vardır. Yönetim bilimi açısından kamu yararı her zaman temel amaçtır. Ancak bu amaca ulaştıracak hedefler de bulunabilir. Kamu düzeni böyle bir hedef veya temel amaç olarak görülmelidir. Kamunun ve düzenin ne anlama geldiği kamu düzenini tanımlamada yardımcı olacaktır. Düzen, sistem, nizam, ögeler arasındaki ilişkiler, organizasyon gibi anlamlara gelir. Kamu ise Türkçe sözlüklerde halka hizmet sunan devlet organlarının tümünü ifade ederken, ikinci anlam olarak bir ülkedeki halkın tamamını ifade etmektedir (Şimşek, 2010:48).

İngilizcede kamunun ilk manası halk (public), ikinci manası kurumsal olarak devlet (government) olduğu ifade edilmektedir. Fransızca ise kamunun tanımı İngilizce sözlüklerdeki anlamla benzerlik göstermektedir. Buna göre kamunun ilk anlamı “toplumu bir bütün olarak ilgilendiren” anlamındadır. İkinci anlamı ise ülkesel yönetimle ilgili bir anlamı vardır. Bu iki yabancı dildeki fark bile kamu

düzeninin Türkiye’deki uygulamasına yönelik eleştiriler için ipucu niteliğindedir. Gerçekten de Türkiye’de “*kamu*” ön ekine sahip her tamlama devleti önceleyen şekilde kullanılmaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de, “Kamu” ifadesinin toplumsal kullanımı ikincil düzeydedir. Diğer bir tanıma göre Kamu düzeni olgusu belirlenmesi bir hayli zor bir kavramdır. Bir bütün olarak toplumun çıkarlarını korumaya dönük hükümlerle meydana gelen hukuki düzenin bütünü olarak ifade edilebilir (Oğuzman ve Öz, 2000:74).

### 2.1.2. Kamu Düzenini Sağlayan Unsurlar

Toplumun çıkarlarını korumaya yönelik oluşturulan hukuki bir düzen olarak genelleyebileceğimiz kamu düzeninin sağlanması adına birtakım unsurlar sistematize edilmiştir. Bu bağlamda ilk başlarda “*güvenlik*”, “*sağlık*” ile “*dirlik ve esenlik*” olarak ifade edilen klasik unsurlar, kamu düzeninin sağlanması adına yeterli görülmekte iken; zaman ve koşulların dayatmasıyla modern unsurlar dediğimiz “*genel ahlak*”, “*insan onuru*”, “*kamusal estetik*” ve “*bireylerin kendilerine karşı korunması*” gibi yeni unsurlar eklenmiştir.

#### 2.1.2.1. Kamu Düzeninin Klasik Unsurları

Klasik kamu düzeni anlayışının hâkim olduğu 1930’lara dek bu kavram, toplumun dış ve maddi düzeni olarak tanımlanmaktaydı (Hauriou, 1933:549). Bundan kasıt esas itibariyle kamusal alanlarda bireylerin ve dahası toplumun güvenlik, sağlık, dirlik ve esenlik içerisinde yaşamlarını sürdürmeleri anlaşılmalıdır. Kişilerin konutları, anayasal dokunulmazlık güvencesine sahip olduğundan, olağanüstü haller ve ayırık nedenler dışında, idari kolluğun müdahalesine tâbi değildir. Bireylerin iç yaşantılarındaki ve ahlak anlayışlarındaki düzensizlikler kamu düzeninin kapsamı dışında kalmakta ve bu düzensizliklere ancak, maddi düzeni bozduğu takdirde kolluk görevlilerinin müdahale edebileceği kabul edilmektedir (Gözübüyük, 2010:753). Klasik anlayış gereği kamu düzeninin tesisi kişilerin umumi ve umuma açık yerlerde güvenliğini, dirlik ve esenliğini, sağlığını sağlamaktan oluşur (Günday, 2011:292; Atay, 2012:616).

Dirlik yaşayış, huzur ve erinç anlamını taşımaktadır. Esenlik ise sağlıklı, sıhhatli ve selametli anlamlarını ihtiva etmektedir. İki kavramı birlikte düşündüğümüzde kamu düzeninin tesis edilmesi adına dirlik ve esenlik, toplumun bir bütün olarak gündelik yaşamlarında huzurlu, sağlıklı ve rahatsız edici unsurlardan uzak bir yaşayış sürmelerini ifade etmektedir. Bu bağlamda toplumun dirlik ve esenliğini bozan etmenlere baktığımızda karşımıza genel olarak gürültü, toz, duman, çöp ve atık kokuları ve benzeri unsurlar çıkmaktadır. Söz gelimi bir maç müsabakası sonucunda taraftarın saha dışında ve yerleşim yeri içerisindeki tezahüratları veya izinsiz bir gösteri ve yürüyüş, kamunun dirlik ve esenliğine aykırıdır. Yine benzer biçimde meskûn bir mahalde tozlu bir inşaat çalışması dirlik ve esenliğe aykırı bir edimdir. Bu şekildeki örnekleri çoğaltmak mümkündür. Netice itibariyle kamu düzenini tesis etmek üzere demokratik ve hukuki prensipler çerçevesinde birtakım kısıtlayıcı ilkeler düzenlenmiştir. Bunları koruyup gözetmek ve uygulamak ise kolluk kuvvetlerine düşmektedir. Zira 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu 1. Madde: “*Polis, asayişini amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın arz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder*”, şeklinde bir görev tanımı yapmaktadır.

Hukuk literatüründe kamu düzeninin güvenlik unsuru, esas itibariyle kişilerin umumi ve umuma açık yerlerde canlarına, mallarına ziyanda bulunabilecek tehdit unsurlarının bertaraf edilmesi, gönül rahatlığı içerisinde yaşayabilecekleri ortamlarda bulunabilmelerini ve bu yönde olumlu bir kaniya sahip olmaları şeklinde tanımlanmaktadır (Duran, 1982:254). Her şeyden önce şunu belirtmek gerekir ki güvenlik, beşeri ve zaruri bir ihtiyaçtır. Zira kişinin hayatta kalmasını sağlayan fizyolojik ihtiyaçlardan (yeme-içme gibi) hemen sonra güvenlik ihtiyaçları gelmektedir. Devlet yönetimleri, bu temel ihtiyacı bireylerin inisiyatifine bırakmaksızın bu hususu bir görev olarak benimsemiş ve kolluk kuvvetleri olarak tanımlanan birimlerce bu hizmeti ifa etmektedirler. Kamusal düzenin sağlanmasındaki bir diğer unsur olan kamu sağlığı, toplumun bulaşıcı ve salgın hastalıklardan

korunmasını ve sağlıklı şartlar altında yaşamını sürdürmesini ifade etmektedir. Sağlık unsuru, doktrinde “*kamu sağlığı*”, “*genel sağlık*” ve “*sıhhat*” gibi terimlerle ifade edilmektedir (Giritli vd., 2011:484). Burada ön plana çıkan husus, toplumun bir bütün olarak sağlıklı olmasıdır. Yani toplumun fiziksel sıhhati kadar ruhsal sıhhati de önemlidir. Öğretide kamu düzeninin tesis edilmesinde klasik unsurlar arasında sayılan kamu sağlığında, üzerinde durulan esas nokta bulaşıcı hastalıklar, salgın hastalıklar ve benzeri konular olmuştur. Zaman ve koşulların değişmesi bulaşıcı ve salgın hastalık riski ile beraber kamu sağlığını tehdit eden başka unsurları da doğurmuştur. Örneğin toplumsal bir bunalım neticesinde olaylar patlak verebilmekte ve kamu düzeni ciddi anlamda zarar görebilmektedir. Bu bağlamda bilişim sektöründeki baş döndürücü ilerlemeler ve gelişmeler sonucunda toplum her an her şeyden haberdar olabilmekte; ülkenin bir ucunda meydana gelen bir olay ülkenin tümüne yayılıp infial yaratabilmektedir. İşte bu ve benzeri durumlarda kamusal bir görev olarak dezenformasyonu bertaraf etmek, toplumu doğru yönde bilgilendirmek ve toplumun ruhsal sağlığını korumak, kamu sağlığı açısından önemli bir vazife olarak görülmektedir.

### 2.1.2.2. Kamu Düzeninin Modern Unsurları

Öncelikli olarak kamunun dirlik ve esenliği, kamu güvenliği ve kamu sağlığından oluşan “*kamu düzeni*” kavramı zamanla toplumların çağdaşlaşması ve gelişmesine göre kademeli bir ilerleme göstererek kapsamı genişlemiş ve “*genel ahlak*”, “*insan onuru*” “*kamusal estetik*” ve “*bireylerin kendilerine karşı korunması*” gibi yeni unsurları içine almaya başlamıştır. Bu geçiş sadece devletin dönüşüm aracı olan kamu düzeninde maruz kalınan gelişimin ayrı ve ayrıntılı olarak düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır. Gerçekte kamu düzeni devletin gelişiminin bir yansımasıdır (Tekinsoy, 2011:107). Devletin gelişmesine bağlı olarak eskinin “*Jandarma Devlet*” kavramı, bugünkü “*Refah Devleti*” kavramı ile yer değiştirmiştir. Geleneksel kamu düzeni, devletin “*gece bekçisi*” olduğu algısına karşılık gelir (Bernard, 1962:27).

Kamu düzeni kavramı içerik ve kapsam yönünden gece bekçiliği ile sınırlı olmadığı zamanla genel kabul gören bir yaklaşım halini almıştır. Bu gerek zamanın ruhuna uygun davranmak gerekse çeşitlenen müdahale biçimlerinden kaynaklanmıştır. Temel hak ve özgürlüklere yönelik tehditlerin çok çeşitli odaklardan gelebileceğine ilişkin argümanlara göre büyük değişimler göstermiştir. Kentleşme ve nüfus yoğunluğu kamu düzeninin birçok alana yayılması ve içeriğinin gelişmesinin diğer bir etmenidir (Çetindağ, 2004:15).

### 2.1.3. Kamu Düzenini Bozan Unsurlar

Yukarıda ayrıntılarıyla ele almaya çalıştığımız kamu düzeni ve kamu düzenini sağlayan unsurlar olgusu, birtakım nedenlerden dolayı tehdit altındadır. Başta belirtmek gerekir ki kamu düzenine yönelen bu tehditler geçmişte sınırlı iken günümüzde çağın getirdiği yenilikler ve doğurduğu neticeler itibariyle çeşitlenmiş ve üstesinden gelinmesi daha güç bir hal almıştır. Söz gelimi kamu düzenini bozan unsurlar hususu ele alınırken evrensel ölçekte genel geçer olan “*ağır ekonomik bunalımlar*”, “*doğal afetler*” ve “*şiddet eylemleri*” gibi sorunlar başta gelen nedenler olmakta iken günümüzde bu kavramlara “*siber saldırılar*”, “*uluslararası göç dalgaları*” ve “*küresel salgınlar*” gibi kavramlar da eklenmiştir.

### 2.1.4. Olağanüstü Yönetim Usulleri

Devlet kamu tüzel kişiliği varlığını her durum ve koşulda korumak mecburiyetindedir. Bu koruma refleksi olağan dönemlerde olağan hukuk düzeni ile rutin bir şekilde gelişirken; olağanüstü durumlarda ise bu koşullara özgü geliştirilen olağanüstü yönetim usullerine göre şekil almaktadır. Yani devlet yönetimleri hiçbir durumu akışına bırakacak bir lükse sahip değildir. Dolayısıyla olağanüstü hal, Sıkıyönetim gibi olağanüstü yönetimler çerçevesinde birtakım olağanüstü yönetim usulleri geliştirilmiştir.

### 2.1.4.1. Olağanüstü Hal

Olağanüstü hal (OHAL) kavramının tanımlamasını yapmak özünde mevcut olan soyut niteliğinden dolayı pek kolay değildir. Nitekim tüm ülkelerde aynı anlamı ihtiva eden ve uygulanan bir olağanüstü hal rejimi mevcut değildir. Ancak bu olumsuzluklara rağmen, kuramsal çerçeveyi kurabilmek için bir tanımdan yola çıkılması faydalı olacaktır.

İngilizcedeki ifadesiyle, "*state of emergency*" biçiminde ifade edilen OHAL, bir ülkedeki kargaşa, şiddet eylemleri gibi olayların ortaya çıkmasıyla beraber, olağan yönetim usulleri ile üstesinden gelme imkânı bulunmayan durumlarda ilan edilen bir yönetim biçimidir. Olağanüstü hal rejimi olarak ifade edilen bu yönetim usulleri bunalımları aşmak amacı ile yürürlüğe konan istisnai rejimler olarak da tanımlanabilmektedir (Kaboğlu, 2002:111). OHAL esasında devlet kamu tüzel kişiliğini somutlaştıran ve görünür kılan bir rejimdir. Bu rejim yasal olarak birçok boşluğu bünyesinde barındırdığı için olağanüstü hâl için düzeni ve istikrarı yeniden sağlamak adına krizle nasıl başa çıkılması gerektiği konusundaki prensipleri belirleyen anayasal bir düzen gerekmektedir (Schmitt, 2002:20). OHAL rejiminin diğer bir tanımı "*anayasanın öngördüğü ölçüler içerisinde kanunla düzenlenmiş kurallara uygun olarak, idareye seri hareket imkânı veren ve hürriyetlerin bir süre kısıtlanmasını veya durdurulmasını sağlayan geçici ve otoriter bir rejim*" diye şeklindedir (Daver, 1961:9). Bu tanımdan çıkarılabilecek birinci özellik OHAL rejiminin, anayasaya girmekle hukuki bir anlam kazanmış olmasıdır. Yani her ne kadar istisnai bir yönetim şekli de olsa ve her ne kadar idareye birtakım geniş yetkiler de verse olağanüstü hal rejimi hukuki bir altyapıya sahip ve hukuk kuralları ile çevrelenmiştir. Demokratik toplumlar özgürlüklerini büsbütün kaybetmemek için, onlardan bir süreliğine yoksun kalmaya rıza gösterirken bunu düzenleyen olağanüstü hal rejimine hukuk içinde bir yer vermek ve sınırlarını çizmek istemişlerdir (Hazır, 1991:15).

### 2.1.4.2. Sıkıyönetim

Sıkıyönetim kavramı, Türk hukuk literatürüne "*idare-i örfiye*", "*örfi idare*" ve en son haliyle "*sıkıyönetim*" olarak yerini almıştır. Sıkıyönetim, OHAL ilanını gerektiren durumlardan çok daha ağır koşulların varlığında ilan edilen, kişi temel hak ve özgürlüklerin tamamen veya kısmen durdurulmasını sağlayan, otoritenin askeri makamlara geçmesini öngören bir olağanüstü hal yönetim biçimidir. Sıkıyönetim tıpkı olağanüstü hal rejimi gibi olağan hukuk kurullarının yetersiz olduğu ve olağan hukuk yöntemleriyle başa çıkılmasının imkânsız olduğu durumlarda uygulamaya konulan bir olağanüstü yönetim rejimidir. Sıkıyönetim, anayasal temel hak ve özgürlüklerin kısmen veya tamamen askıya alındığı bir yönetim şeklidir. Sıkıyönetimde idare askeri makamlara geçmektedir. Ne var ki sonuçları ve uygulamaları itibariyle OHAL rejiminden ciddi farklılıklar göstermektedir. Sıkıyönetim hâli savaş, savaş tehlikesinin olması, ağır iç karışıklık, ayaklanma, yaygın şiddet hareketleri gibi normal sivil kolluk makamlarının üstesinden gelemediği durumlardır (Gözler, 2015:381). Sıkıyönetim uygulaması, devletin ve toplumun karşı karşıya kaldığı büyük tehlike ve bunalımlar nedeniyle başvuru olan olağanüstü yönetim usullerinden birisidir (Tanör, 1999:944).

Sıkıyönetim, 1961 Anayasasının 71-73 yılları ara rejim ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. 1982 anayasası ile daha radikal değişikliklere uğratarak uygulamaya konulmuştur. Sıkıyönetim uygulaması, neredeyse tüm ülkelerde uygulamaya konulmuş ve realize edilmiş biçimleriyle benzerlikler gösteren bir OHAL usulüdür. Olağanüstü hal uygulamalarında olduğu gibi Sıkıyönetimde de anayasal hukuk kuralları başta olmak üzere temel yazılı kurallar göz ardı edilemez. Yani sıkıyönetim uygulaması da kaynağını anayasadan almaktadır.

Tekrar Sıkıyönetim ilanın altyapısına dönecek olursak, 1961 anayasasının düzenlemelerden sonraki halinde sıkıyönetim ilan sebepleri şöyle belirtilmişti (Hazır, 1991:76);

- Ayaklanma olması
- Savaş hali,

- Savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi,
- Vatan ve cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtilerin ortaya çıkması.

Son madde olan “*Vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtilerin ortaya çıkması*”, ibaresi muğlak olduğu kadar geniş bir takdir yetkisi de tanımaktadır. Yarım asırlık bir geçmişe sahip olan bu uygulama, çağın gerekleriyle ters düştüğünden dolayı artık uygulanma alanı bulamamaktaydı. Neyse ki bu uygulamaya 2017 tarihli referandum sonrası yapılan anayasal değişikliklerle anayasadan çıkartıldı. Fakat 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununda herhangi bir değişiklik söz konusu değildir ve kanun halen yürürlüktedir.

## 2.2. Cumhuriyet Öncesi Olağanüstü Yönetimler

Olağanüstü yönetimler birçok ülkede tarihsel bir geçmişe ve zemine sahiptir. Söz gelimi Roma İmparatorluğu döneminde bu tür uygulamalara hazırlıklı olduğu ve gerekli durumlarda bu yönetim biçimlerine başvurulduğunu kaynaklardan görmekteyiz. Ülkemizde de durum, Osmanlı dönemlerine dek uzanmaktadır. Özellikle 1800’lü yılların sonlarına doğru İmparatorluğun içinde bulunduğu değişim ve dönüşümler bu tür düzenlemeleri zorunlu hale getirmiştir. Bu esasen küresel ölçekteki devrimlerle, siyasal çalkantılarla eşanlı olarak gelişen bir durumdur.

### 2.2.1. 1876 Kanun-i Esaside Öngörülen Olağanüstü Yönetimler ve Uygulamaları

Fransız ihtilali sonrası uluslararası alanda birçok radikal değişiklikler yaşanmıştır. Zamanın kadim imparatorlukları, güçlenen milliyetçi akımlar neticesinde ve oluşan yeni güç dengeleriyle mücadele edememiş parçalanmaya başlamıştır. Bu durumdan şüphesiz ki Osmanlı imparatorluğu da nasibini almıştır. 19. yüzyılın başlarından itibaren bu sorunlarla yüzleşmek zorunda kalan Osmanlı, Tanzimat dönemi olarak ifade edilen süreçte birtakım önlemlerle aksayan devlet mekanizmasını onarmaya çalışmışsa da istenilen başarı sağlanamamıştır. Padişahın mutlak otoritesine karşı duyulan rahatsızlık artık açıktan açığa dile getirilmeye başlanmıştır. Bu durumun oluşturduğu rahatsızlık, muhalif bir cenahın doğmasına sebep olmuştur. Bu rahatsızlık kendisini ilk başta sarayın halktan kopuk bir yönetim sergilediği ve şatafatlı bir yaşam sürdüğü şeklindeki saiklerden hareketle ortaya çıkmıştır. Ne var ki bu durumun gerçekliği şüphelidir.

Anayasa, bir devletin yapısını, rejimini, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin birbirleriyle olan ilişkilerini belirleyen temel yazılı ve yazısız hukuk kuralları olarak tanımlanmaktadır. Anayasayı yapan veya anayasal düzeni kuran erke, “kurucu iktidar” denilmektedir. Temel yasalar, misak veya ferman şeklinde düzenlenmektedir. Ferman türü anayasalar iktidar sahibinin sosyal, siyasal, tarihsel, kültürel gibi nedenlerin sınırlandırılması neticesinde ortaya çıkar. Misak şeklindeki anayasalarda da süreç benzer şekildedir. Yalnız burada, ferman anayasadan farklı olarak, iktidarı elinde bulunduran iradenin karşısında, bu iradeyi anayasa yapmaya zorlayabilecek bir güç daha vardır (Teziç, 1991:149; Erdoğan, 1997:38; Fendoğlu, 2002:127). Bu yönüyle ele alındığında Kanun-i Esasi ferman anayasa türünün tipik bir örneğini teşkil etmektedir. Bu durum aslında mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçiş aşamasının göstergeleri arasında sayılmaktadır. Otorite sahibi yukarıda değinilen kimi dışsal ve içsel nedenlerin zorlamasıyla yetkilerini yine kendi eliyle sınırlandırmasıdır bir bakıma. Burada dikkati çeken husus, kendi yetkilerini anayasa ile sınırlayan iktidar sahibi gerek görmesi halinde yine kendi iradesiyle bu sınırlandırmaları kaldırabilme hürriyetine sahip olmasıdır. Benzer örnek 2. Abdülhamit döneminde gerçekleşmiştir. 1876’da ilan edilen Kanun-i esasi, padişahın belli bir güç potansiyeline sahip olmasından sonra bu sistem rafa kaldırılabilmiştir. Netice itibarıyla anayasal bir düzene geçen Osmanlı İmparatorluğu artık yönetimini temel yazılı hukuk kaynaklarına dayandırmaya başlamıştı. Kanun-i Esasi iki meclisli bir düzeni inşa etmekteydi: 130 üyeli Heyet-i Mebusan ve 26 üyeli, üyelerinin tamamı padişah tarafından seçilen Heyet-i Ayan. Bu sistemde bir anayasa ve bu anayasanın öngördüğü şekle göre kurulmuş Meclis-i Umumi olmakla birlikte devlet idaresinde güç yine padişahın

elindedir (Kili, 1981:66). Bir ülkeyi nizama sokan temel yasal düzenlemeler, o ülkenin ihtiyaçlarından neşet etmiş olması gerekmektedir. Yani ithal olmamalıdır. Bu yönüyle Kanun-i Esasiye ithal bir zorlama gözüyle bakılabilir. Çünkü toplumsal ihtiyaç ürünü olmaktan ziyade, zorlama ve ısmarlama bir yasal düzenlemedir. Avrupa’da tahsil görmüş ve Avrupa’nın anayasal sistemini Osmanlıya uyarlamaya çalışan Namık Kemal, Mithat Paşa ve Ziya Paşa gibi isimlerin öncülüğünde başlayan bu süreç neticede amacına ulaşmıştır. Milli egemenlik” kavramı Kanun-ı Esasi’de yer almamaktadır. Anılan anayasa ile padişahın mutlak egemenliği anayasal düzeyde ilan edilmiştir (Tunç, 1999:22). 1876 Kanun-ı Esasi Tanzimat Fermanı’nın neticelerinden biridir (Özçelik, 1983:32-46; Akad, 1997:166-168; Kapani, 1993:92-98). Kanun-i Esasi (madde 36) aşağıdaki düzenlemeyi yaparak olağanüstü yönetime kapıları aralamaktadır.

*“Meclisi Umumî mün’akit olmadığı zamanlarda Devleti bir muhataradan veya emniyeti umumiyeyi haleden vikaye için bir zarureti mübremeye zuhur ettiği ve bu bapta vaz’ına lüzûm görülecek kanunun müzakeresi için Meclisin celp ve cem’ine vakit müsait olmadığı halde Kanunu Esasî ahkâmına mugayir olmamak üzere Heyeti Vükelâ tarafından verilen kararlar, Heyeti Mebusanın içtimaile verilecek karara kadar ba iradei seniye, muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir”*,

Bu maddeye göre meclisin tatilde olması durumunda devlete yönelebilecek bir tehdidi bertaraf etme adına bakanlar kuruluna geçici kanun hükmünde karar alma yetkisi vermektedir. Yukarıda da değinildiği gibi meclisin kanun yapma süreci padişahın iznine tabidir. Fakat bakanlar kurulunda böyle bir durum söz konusu değildir. Hazırlanan kanun tasarıları meclis-i mebusanda tartışılır, meclis-i ayanda tetkik edilir ve en nihayetinde padişahın onayından geçtikten sonra yasalaşır. Yani padişahın reddettiği bir yasal düzenleme akim kalacaktır. Bir diğer ifadeye göre Padişah mutlak veto yetkisine sahiptir (Onar, 1966:155). Kanun-i Esasinin 113. Maddesinde aşağıdaki hüküm yer almaktadır;

*“Mülkün bir cihetinde ihtilâl zuhur edeceğini müeyyit asar ve emarat görüldüğü halde Hükümeti seniyenin o mahalle mahsus olmak üzere muvakkaten idarei örfiye ilânına hakkı vardır. İdarei örfiye, kavanin ve nizamatı mülkiyenin muvakkaten tatilinden ibaret olup idarei örfiye tahtında bulunan mahallin sureti idaresi nizamı mahsus ile tâyin olunacaktır”*,

Bu madde esasen sıkıyönetimin tarihsel süreçteki dayanağını oluşturmaktadır. Bu maddeye dayanarak hükümet, ülkenin herhangi bir bölgesinde zuhur edecek bir olaya karşılık sıkıyönetim ilan edebilecektir. Bununla birlikte yine bu madde ile padişaha sürgün etme yetkisi tanınmaktadır. Buna istinaden Mithat Paşa Kanun-i Esasi ilan edildikten bir sene sonra İtalya’ya sürgüne gönderilmiştir (Fendoğlu, 2002:126; Akad, 1997:174). Anılan hüküm kazanılmış anayasal güvencelerin padişahın tek taraflı iradesiyle devre dışı bırakılabileceği şüphesini uyandırmaktadır (Akin, 1992:57).

### 2.2.2. 1921 Anayasası ve Olağanüstü Yönetimler

20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen ve Yeni Türk Devletinin ilk Anayasası olan Teşkilat-ı Esasiye, tarihli 85 sayılı kanununla kabul edilmiştir (Tanör, 2002:250). Teşkilat-ı Esasiye 23 maddeden oluşmaktadır bununla beraber “*Madde-i Münferide*” denilen ayrı bir madde vardır. 1921 anayasası kısa ve bir çerçeve anayasadır. Kısa ve çerçeve Anayasa olmasının iki nedeni vardır. Öncelikle memleketin içinde bulunduğu olağanüstü şartlarda ihtiyacı karşılamak için meydana getirilmiş olması, bir diğer neden ise Kanun-ı Esasi resmen ilga edilmediği için Teşkilat-ı Esasiye ile çelişmeyen hükümlerinin yürürlükte sayılmış olmasıdır. Bu sebeple Teşkilat-ı Esasiye geçiş dönemi anayasası olarak kabul edilmektedir (Kili ve Gözübüyük, 2000:93-96). Teşkilat-ı Esasiye, Kanun-i Esasiden çok farklı bir temele istinad etmekte ve yeni Türk devletinin kurulmakta olduğunu açıkça göstermektedir. Anayasada en önemli yeniliklerden biri “*milli egemenlik*” ilkesidir. Kanunda milli egemenlik ilkesi şu şekilde izah edilmektedir: “*Hâkimiyet bila kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etme esasına müstenittir (Madde 1)*”. Bu madde ile yeni bir dönemin haberi verilmektedir (Gözübüyük, 2005:41). Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yasama, yürütme güçlerini Büyük

Millet Meclisi'nde toplamıştır (madde-2). Türkiye Devletinin BMM tarafından yönetildiğini, hükümetinin Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanına sahip olduğu (madde 3), üyelerinin vilayetlerden seçilen kişilerden müteşekkil olduğu (madde 4), iki yılda bir seçimlerin yapılacağı (madde 5) belirtilmiştir. Ahkâm-ı şerîyenin uygulanması, yasaların yapılması, değiştirilmesi, ilga edilmesi, antlaşmaların yapılması ve vatan müdafaası gibi yetkilerin BMM tarafından kullanılacağı (madde 7) açıklanmıştır (Atar, 2009:23). Tanör'e (2002:253-254) göre, Teşkilat-ı Esasiye'nin 3. maddesindeki Türkiye Devleti ibaresi aynı topraklarda ikinci bir devletin kurulduğunu ilan etmek anlamına gelmektedir ve bunun da kanunun en devrimci yanlarından birisidir. Yine devletin isminin "Türk Devleti" yerine "Türkiye Devleti" olarak nitelendirilmesinin çok anlamlı olduğunu belirtmektedir. Çünkü "Türkiye Devleti" ibaresinin, etnik kökeni, dili ve kültürü ayırt etmeksizin aynı topraklarda (Misak- Milli sınırları) yaşayan insanları, siyasi birleşmede en üst nokta olarak yeni kurulan devletin çatısı altında birleştirici bir etken olduğunu ifade etmektedir (Tanör, 2002:253-4). Teşkilat-ı Esasiye Yerel Yönetimler konusuna en çok ağırlık veren anayasadır. Burada Halkçılık ilkesinin ağırlığından da bahsedilebilir. Kısa, sade ve bir çerçeve anayasa olma özelliğine sahip olana 1921 anayasası yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsetmekte, mali ve hatta yargısal kimi yetkilerle donatılması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Neticede Teşkilat-ı Esasiye kanunu sert, rijit merkezîyetçi yapısına karşılık yazılmış olan ve halka dayandırdığı bir yönetim modeli ile Anadolu'nun merkeze duyduğu tepkinin bir yansıması olarak yasalaşmıştır (Akın, 2010:139).

1921 Anayasası, güçler birliği sistemini ve Meclis Hükümeti Sistemini belirlemiştir. Yürütmeyi icra edecek Hükümet, Büyük Millet Meclisi adıyla yine kendi üyeleri arasından seçilecektir. Bu yönüyle yasama ve yürütmeyi aynı anda üstlenen meclis hükümetinin tatil yapması, çalışmalara ara vermesi gibi bir durumdan bahsedilememektedir. Yasama ile yürütmeyi üzerine alan Meclis'in parlamenter sistemde olduğu gibi çalışmalarına ara vermesi söz konusu olmamıştır. 1921 Anayasası'nın özelliklerinden biri de egemenliğin ulusta olduğu, ulusun bu egemenliği Türkiye Büyük Millet Meclisi eliyle kullanacağı ilkesi benimsenmesidir (Özbudun, 2011:28). Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, demokrasi yolundaki ülkemizin ilk yasal metni olarak nitelendirilmektedir. Böylece Türkiye'nin gelecekte nasıl bir yönetim modeli benimseyeceği ve yol haritasının ne olduğunu belirlemiştir. Teşkilat-ı Esasiye kanununun ilk 9 Maddesindeki cumhuriyetçi anlayış, gelecek rejimin de habercisi olmuştur (Akın, 2010:140). Dönemin konjonktürü gereği ve kurtuluş mücadelesi veren bir ülkede olağanüstü durumların varlığı normal karşılanmalıdır. Bu kapsamda çıkarılan gerek "*firariler kanunu*" gerek "*başkomutanlık yasası*", gerekse "*tekâlîf-i milliye kanunu*" bu bağlamda değerlendirilmelidir. Özellikle Tekâlîfi Milliye kanunu ile mücbir sebeplerden dolayı halka birtakım yükümlülükler yüklenmiştir. Zikredilen kanunlar özü itibarıyla olağanüstü yönetimleri betimlemektedir. Çünkü ülkenin mevcut yapısı olağan yönetimlerle üstesinden gelinemeyecek birçok durumla karşı karşıya olduğu ortadadır. Bundan dolayı gerekli yasal düzenlemelerle olağanüstü yönetim usullerine meşruiyet kazandırılmıştır.

### 2.3. Cumhuriyet Sonrası Olağanüstü Yönetimler

#### 2.3.1. 1924 Anayasası Perspektifinde Olağanüstü Yönetimler

Osmanlı Devleti'nin kozmopolit yapısı üzerine yeni bir ulus-devleti inşa edilmiş, 1924 Anayasası ise bu çizginin bir ürünü olup, temel yasasını oluşturmuştur. 24 Anayasası, 21 Anayasasıyla ivme kazanan yükselişin belgesi olmuş, ulusal, demokratik ve laik bir devletin temellerini atmıştır (Tanör, 2015:328). Yeni Anayasa, ulusal-demokratik bir yapı üzerine inşa edilmiş; devletin temel yapısı anayasaya dayandırılarak sağlamlaştırılmıştır. Konjonktür gereği çoğulcu demokrasiden söz etmek elbette ki gerçekçi bir tutum olmaz. Daha çok, radikal reformlarla toplumu çağdaşlaşmaya zorlamak şeklinde bir okuma yapmak gerekir. Bu reformların derhal hayat bulabileceği bir hukuk sistemi de inşa edilmeliydi. Böylece yapılmak istenen inkılâplar hızlı bir şekilde faaliyete geçirilmek istenmiştir. 1924 Anayasası ile bu esnek çerçeve sağlanmış, yeni bir döneme geçiş anayasal temele dayandırılmıştır (Tanör, 2015:329).

1924 Anayasası'nın temel esasları daha önce yürürlükte olan 1921 anayasası prensipleri üzerine inşa edilmiştir. "*Milli Hakimiyet*" esası, "*Milli Hükümet*" sistemi, "*Tek Meclis*" ve "*Kuvvetler Birliği*" esası

gibi kavramlar 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’ndan 1924 Anayasasına aktarılan en temel esaslar olmuştur (Tunç vd., 2011:40). 1921 Anayasası’nda görülen eksiklikler 1924 Anayasası ile giderilmeye çalışılmış ve yeni devlet bu anayasadan hareketle inşa edilmeye çalışılmıştır.

Olağanüstü yönetimler kapsamında değerlendirecek olursak 1924 Anayasası, 86. maddesinde sıkıyönetim uygulamasının tanımını yapmaktadır. Bu maddede “*İdare-i örfiye şahıs ve ikam gâh mesuniyetlerinin matbuat mücaselat, cemiyet, şirket hürriyetlerinin takyit ve taliki demektir*”, şeklinde bir düzenleme söz konusudur. Dolayısıyla Sıkıyönetim ile sınırlandırılacak temel hak ve hürriyetler sıralanmıştır.

### 2.3.2. Yakın Dönem Anayasalarımız ve Düzenlediği Olağanüstü Yönetimler

Türkiye’de siyasal yaşam çalkantılı süreçlerle yoluna devam etmiştir. Militarist kodlarla bezenmiş devlet geleneği, sivil otoriteyi benimsemesi epey bir zaman almıştır. Bu süre zarfında asker, siyaseti daima perde arkasından yönlendirmiş ve hatta darbelerle siyasal gidişatı dizayn etmeye kalkışmıştır. Esasen bu durum demokrasi geleneğimizin gelişmesine en büyük engeli de teşkil etmektedir. 1960 darbesi bu bağlamda ele alınması gerekmektedir. Kuşkusuz ki askeri darbeler bir ülkenin demokratik yaşamına yapılabilecek en büyük kötülüktür. Seçimlerin neticesi ne olursa olsun en kötü sivil otorite en iyi darbe yönetiminden daha iyidir. Çünkü halk iradesi esastır ve halkın seçimi muteberdir. Netice itibariyle 1960 darbesi gerçekleştirildi ve Türkiye siyasal hayatında yeni bir dönemeç yaşandı. Darbe ile beraber askeri yönetim idareyi devralarak olağanüstü yönetim usullerini realize etmiş ve bu kapsamda birtakım yasal ve Anayasal düzenlemeler gerçekleştirmiştir. 1961 Anayasası da bu açıdan değerlendirilmelidir.

#### 2.3.2.1. 1961 Anayasası ve OHAL Yönetim Düzenlemeleri

1961 Anayasası sosyal hakları düzenleyen ve geniş ölçüde yer veren ilk anayasadır. 1961 Anayasasının 11. Maddesi’ne göre “*temel hak ve hürriyetler Anayasa’nın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlandırılabilir*” ibaresine yer verilmiştir. Böylece hürriyetlerin sınırlandırılmasının ancak “*kanunla*” yapılabilmesi, “*Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olması*”, “*hakkın özüne dokunacak ölçüde olmaması*”, şeklinde mümkün olabilmıştır (Özbudun, 2011:84).

1961 Anayasası olağan yönetim dönemleri ve olağanüstü yönetim dönemlerini ayrı ayrı ele almıştır. 1961 Anayasasının 123. ve 124. maddelerinde “*Olağanüstü Yönetim Usulleri*” düzenlenmiştir. Bu anayasada idareye OHAL dönemlerinde “*sıkıyönetim ve olağanüstü hal*” ile “*çalışma yükümlülükleri*” olmak üzere iki adet yetki sunmuştur. 1961 anayasasında OHAL kavramı sıkıyönetimi de muhtevasında barındırabilecek şekilde geniş kapsamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Yukarıda açıklaması yapılan Milli Korunma Kanununun bu dönemde işletildiği görülmektedir. 1961 anayasasında Sıkıyönetim kavramı ayrıntılı olarak ele alınmıştır. 1961 Anayasasında (md.124) sıkıyönetim ilanı şu şekilde düzenlenmiştir;

*“Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi ayaklanma olması, vatan ve cumhuriyete karşı kuvvetli bir eylemli kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasa’nın tanıdığı hür demokratik düzeni yahut temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması durumunda...”*

Bu yönüyle ele alındığında dönemde genel koşulları gereği, olağanüstü yönetim usullerine ve bunlardan biri olan Sıkıyönetim uygulamasına ayrıntılı ve geniş bir yer verdiğini söyleyebiliriz.

#### 2.3.2.2. 1980 Olayları ve Karşılığı

Türkiye’de siyasal hayatın en önemli olaylarından biri şüphesiz ki 12 Eylül 1980 darbesidir. Yaygın şiddet ve terör ortamı parlamentonun feshine neden olmuş, siyasi partiler kapatılmış ve ciddi sayıdaki

tutuklanmalar olmuşsa da bu bir çözüm olamamıştı. Özellikle 1977-1980 yılları arasında yaşanan sağ-sol çatışması olayları iyice tırmandırmıştı. Netice itibariye 12 Eylül 1980 askeri darbesi gerçekleştirildi ve iki yıllık askeri yönetim dönemi fiilen başlamış oldu. 1982 anayasasına doğru gelişen bir süreç yaşandı. 1982 anayasasında 1961 anayasasında olduğu gibi, o dönemde yaşanan siyasi, sosyal, iktisadi sıkıntılara bir tepki olarak ortaya çıkmış ve “*tepki anayasası*” (Özbudun, 2011:60) olarak adlandırılmıştır. Nitekim ülkede yaşanan sıkıntılara çözüm yolu olarak yeni anayasanın gerekliliği gösterilmiş ve neticede 1982 Anayasası ortaya çıkmıştır. 1982 Anayasası’nın temel felsefesine bakıldığında devleti kutsayan, özgürlükleri kısıtlayan, taraflı bir felsefenin egemen olduğu görülmektedir. Batı demokrasilerinde devletin sınırlandırılması anlamına gelen anayasacılığın karşın, Türkiye’de anayasa devlet merkezli bir toplum ve siyaset anlayışı benimsenmiştir (Erdoğan, 2005:179). Bu anlayışın doğal sonuçlarından bir tanesi de anayasasının ilk sistematığının siyasi partilere uygulanabilecek yaptırımları kademeli olarak artan nispetli bir perspektifle değil de doğrudan kapatma ile sonuçlanabilecek şekilde belirlemesi sebebiyle bu dönemde amacını aşacak sayıda siyasi parti kapatma davası ile sonuçlanmıştır (Güler, 2021:194-205).

1982 Anayasası olağanüstü hal yönetimlerini “*olağanüstü hal ve “sıkıyönetim”*” olarak düzenlemiştir. 1982 Anayasasının 119. maddesinde (Değişik: 21/1/2017-6771/12 md.) OHAL ilanı gerekçeleri sıralanmıştır. “*Cumhurbaşkanı; savaş, savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma...*” şeklinde devam eden nedenlerden dolayı OHAL ilan nedenleri belirlenmiştir. Süresi altı ayı geçmemek kaydıyla ilan edileceği de aynı maddede zikredilmiştir. 1982 Anayasasına doğru evrilen sürece genel olarak baktığımızda şunu rahatlıkla söyleyebiliriz ki oluşturulan gündemler, tırmandırılan şiddet eylemleri ve varılan kaos ortamı hep aynı amaca hizmet etmekteydi. Sivil otoritenin askeri vesayet alınması temel amaçtı. Neticede konjonktür darbe için elverişli kılındı ve olağanüstü yönetim modelleri sahneye konularak siyasete “*ayar*” verildi. Bu “*ayar verme*” olgusu işlerken neticeleri itibariyle telafisi olmayan sosyal, siyasal, iktisadi ve idari sonuçlara mal oldu.

## 2.4. Olağanüstü Yönetimlerin Kamu Yönetimine Yansımaları

### 2.4.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Güçler ayrılığı ilkesi ülkemizin yönetimi açısından esas alınan temel özelliktir. Bu bağlamda Anayasa yasama, yürütme ve yargı güçlerinin görev ve sorumluluk alanlarının genel çerçevesini çizmiş olup, örgütsel yapılanmasını şematize etmiştir. Bu esas üzere yasama organı yasal düzenlemeleri yaparak yürütme erkine bu anlamda kanunlar çerçevesinde kuralları uygulama görevini üstler. Yargı erki ise teoriden pratiğe giden yolda kaynaklanan problemleri çözmektedir. Güçler ayrılığı her ne kadar esas olsa da yürütme gücü daima baskın durumdadır. Yürütme gücünü elinde bulunduran hükümet, temsili demokrasinin gereği olarak ya doğrudan ya da dolaylı yollardan seçilmektedir. Tabii olarak ülkemiz için bu süreç zaman zaman ağır aksak ilerlemiştir. Sivil otorite pek çok kez askeri vesayetten kurtulamamış ve “*iktidar olabilirsiniz, ancak muktedir olamazsınız!*” tehditleriyle karşı karşıya kalmıştır. Demokrasilerde doğal olarak beklenen sonuç halk iradesinin tecelli ettiği kurumlarda halkın kendi kaderini tayin edebilmesidir. Ne var ki Türkiye’de devlet mekanizmasının merkezine yerleşmiş olan “*atanmış*” kesimler, kendi görev ve sorumluluklarını aşarak ve birçok noktada durumdan vazife çıkararak ülke yönetiminde etkili olmuşlardır.

Türkiye’de demokrasi yolculuğu henüz yolun başında sayılır. Bu savı güçlendiren birçok kanıt mevcuttur. Her şeyden önce şunu rahatlıkla söyleyebiliriz ki Türkiye’de militarist anlayış hiçbir zaman varlığını yitirmemiştir. Asker, daima gölgesini sivil otorite üzerinde hissettirmiş; darbelerle, muhtıralarla, e-muhtıralarla, bildirgelerle siyasi iktidara “*had bildirme(!)*” mevzusunu üzerine vazife bilmiştir. Belli aralıklarla kesintiye uğramış olsa da demokrasi yolculuğu bir şekilde yolculuğuna devam etmiştir. Bu dönemin diğer bir önemli konusu ekonomik sorunlar olmuştur. Bir yanda siyasal çalkantılar öte yandan ekonomik sorunlar kamu yönetimini tartışmaların odağına taşımıştır. Gelişmiş Batı ülkelerinde bu husustaki gelişmeler akademik olarak ele alınmakta ve çeşitli analizler sunulmaktaydı. Keynesyen ekonomik modeller yerini yeni arayışlara bırakmaktaydı. Bu analizler

neticesinde uygun tekniklerin araştırılması, hantal, bürokratik, zorlayıcı yönetsel yapılar içinde etkinlik ve verimliliğin artırılması çabaları (Ömürgönülşen, 1997:517), bu dönemde üzerinde yoğun olarak tartışılan konuların başında gelmiştir.

Kamu sektörünün etkinlik ve verimlilik ikileminde verimliğe daha çok ağırlık vermesi aslında yeni bir anlayışın temel yapı taşlarını oluşturmaktaydı. Bilindiği gibi en az girdi ile en çok çıktı elde etmek liberal ekonominin en belirgin özelliğidir. Bu özellik Kamu sektörüne de entegre edilmeye başlanmıştı. Neo-liberal anlayış çerçevesinde sunulan bu çözümlere göre kamu sektörü olabildiğince küçültülmeli, devlet kamusal hizmetleri özel sektör aracılığıyla gerçekleştirmeli ve devlet bu noktada denetleyici ve düzenleyici bir rol üstlenmeliydi. Böylece devletin hantal bürokratik yapısı dinamik bir yapıya sahip olacağı savunulmaktaydı. Söz konusu durum yönetimde paradigma değişimi şeklinde lanse edilmiştir.

Kamu yönetiminin karşı karşıya kaldığı bu yeni anlayış değişiklikleri yeni tartışmaları da ateşlemiştir. Serbest piyasa ekonomisinin birçok kuralı kamu sektörüne de hâkim olmaya başlamaktaydı. Kamu Yönetimi işletme yönetimi ile rekabet etme noktasına gelmişti. En genel anlamıyla Yeni Kamu Yönetimi (YKY) olarak ifade edilen bu süreç esas itibarıyla özel sektörün dinamik yapısını hantal kamu yönetimine enjekte edilmesini ifade etmekteydi. Bu dönemde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının yükselişi; yönetime büyük ve karmaşık örgütlerin nasıl yönetileceği hususunda önemli fikirler sunmuş ve katkılar sağlamıştır (Martin, 1988:320).

Kamu yönetiminin beş ana döneme ayrılan gelişim ve dönüşüm süreci; Kamu Yönetimi 1.0: “Kameralizm”, Kamu Yönetimi 2.0: “Weberyan Bürokrasi”, Kamu Yönetimi 3.0: “Yeni Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi 4.0: “Dijital Kamu Yönetimi” ve Kamu Yönetimi 5.0: “Akıllı Toplum” olarak sıralanmaktadır (Yılmaz ve Mecek, 2021:109). Dwight Waldo’nun görüşlerine dayanan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, bu dönemde kamu yönetiminde ortaya çıkan “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, “Yeni Kamu İşletmeciliği” ve “Yeni Kamu Hizmeti” paradigmasını bir bütün olarak kapsayan ortak addır (Mecek ve Yılmaz, 2021:257). Yeni kamu kamu yönetimi, basit bir yönetim stili değişikliği olmayıp, kamu yönetimine yeni anlayışlar, araçlar ve yaklaşımlar getiren bir paradigma değişikliğidir (Özer, 2015:150). Yeni Kamu Yönetimi anlayışı kamu sektöründe yavaş yavaş yer edinirken, akademik alandaki klasik Kamu Yönetimi anlayışı varlığını korumaktaydı. Bu akademik alana bir eleştiri olarak sunulabilir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile bireylerin yönetimde daha öncelikli olmasını, kaynakların daha aktif ve verimli kullanılmasını amaçlamaktadır.

#### **2.4.2. Kamu Düzeninin Yeniden Tesisi**

Devlet aygıtı sosyal, siyasal, idari ve iktisadi gelişmelerden doğrudan etkilenmektedir. Bu etkilenme salt teorik, akademik çalışmalarla kalmayıp, devlet mekanizmasının en ücra uzantılarına dek kendini hissettirmektedir. Dolayısıyla devlet kamu tüzel kişiliğinin somut yansıması olan kurumlar bu tür değişim ve dönüşümleri kendi içerisinde realize etmektedir. Söz gelimi yasama organı ülke yönetimini belirleyen temel yasaları çıkarmaktadır. Fakat belli durumlarda yasama organı, belli kurallar çerçevesinde Kanun Hükmünde Kararnameler vasıtasıyla bu yetkisini Yürütme organına devrederek daha hızlı sonuçlar alınmasını sağlayabilmektedir. Bunun yanı sıra konjktür gereği Mülki İdare amirlerine yetki genişliği ilkesine ek olarak bazı ekstra yetkiler vererek etki alanlarını genişletebilmektedir. Benzer şekilde Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde kimi kurumların yetki ve etki alanları daraltılıp yeni kurumlar oluşturulabilmektedir. Bu şekildeki örnekleri çoğaltmamız mümkündür. Asıl amaç devlet dediğimiz soyut olgunun somut yansıması olan devlet faaliyetlerinin, kamu hizmeti üretirken Kamu Düzenini tesis etmesi ve idarenin sürekliliğini korumasıdır.

#### **2.4.3. Günümüz Kanun Hükmünde Kararnameleri (KHK'lar)**

Kanun Hükmünde Kararname (KHK) hükümetin, bir yetki kanununa veya doğrudan anayasadan aldığı yetkiye dayanarak çıkardığı konu, süre ve amacı belirleyen maddi anlamda yasa gücüne sahip,

parlamentonun tasdiki ile yasa gücünü kazanacak olan kararnamelerdir. Kanun Hükümünde Kararnameler, olağan dönem KHK'lar ve olağanüstü dönem KHK'ları olarak ikiye ayrılırlar. Olağan dönem Kanun Hükümünde Kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna vereceği yetki yasasına dayanarak çıkarılır. Bu Kanun Hükümünde Kararnameler ile yalnızca sosyal hak ve ödevler düzenlenebilir. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükümünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini genel çerçevesini belirler. Olağanüstü Kanun Hükümünde Kararnameler ise: Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde TBMM'nin yetki kanunu çıkartmasına gerek kalmaksızın Cumhurbaşkanı Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun temel hak ve özgürlükleri düzenlemek için çıkardığı Kanun Hükümünde Kararnamelerdir.

Olağan dönem KHK'larının en belirgin ve göze çarpan özelliği bir yetki kanununa duyduğu ihtiyaçtır. Yani Bakanlar Kurulu istediği her konuda KHK çıkarma serbestisine sahip değildir. Nitekim bu yetki, hem yetki kanunu hem de Anayasa tarafından sınırlandırılmıştır (Özbudun, 2011:249-50). Gerçekten de KHK'ların konusu, dayandıkları yetki kanununun amaç, kapsam, ilkeler ve süre unsurları ile sınırları belirlenen alanın dışına çıkamaz (Özbudun, 2011:597). Bununla beraber anayasanın 91. maddesine göre “*temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez*”; 163. maddeye göre ise de “*Bakanlar Kuruluna KHK ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez*”, hükümlerine yer verilmektedir. Netice itibarıyla yürütme gücünü kullanan Hükümete belli sınırlamalar çerçevesinde Kanun Hükümünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu bir bakıma hükümetin keyfi uygulamalarına set çekme anlamına gelmektedir. Elbette bu konu iktidarı elinde bulunduran partinin parlamentoda çoğunluğu elinde bulundurduğu durumlarda farklı sonuçlar doğurabilmektedir. Yani yetki kanunu verme çoğunluğuna sahip bir iktidar partisi yasama gücünü Bakanlar Kuruluna devredebilir. Bu bir bakıma olumsuz sonuçlar da doğurabilmektedir.

Olağanüstü durumlarda devletin varlığı, siyasi düzenin mevcudiyeti büyük tehlike altındadır. Bu durum karşısında devlet, tehlike altındaki varlığını korumak ve kurtarmak için, temel hak ve hürriyetleri, normal hâllere göre daha fazla sınırlama, hatta gerektiği takdirde askıya alma yetkisine sahiptir (Kuzu, 1993:69). Bu sebeple doktrinde, konut dokunulmazlığı, yerleşme ve seyahat hürriyeti, haberleşme hürriyeti, basın hürriyeti, toplantı ve gösteri hürriyeti, grev hakkı, dernek ve sendika kurma hakkı ve mülkiyet hakkı ilk başta sınırlanabilen temel haklar ve hürriyetler arasında yer almaktadır (Bulut, 2012:23). Dolayısıyla, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri, “*idarenin kanuniliği*” prensibinin bir istisnasını teşkil etmektedir (Tunç vd., 2015:280).

#### 2.4.4. Yürütmenin Baş Cumhurbaşkanı

Başkanlık sistemi dünya ölçeğinde en çok uygulanan sistem olmuştur. Ancak uygulama alanındaki bu genişlik her yerde aynı sistemin uygulandığı anlamına gelmemektedir. Her ülkenin nev-i şahsına münhasır bir başkanlık sistemi benimsediğini söyleyebiliriz. Söz gelimi ABD sisteminden farklı olarak Çin ve Küba'da başkan meclise danışmadan yetki kullanamazken kimi Afrika ülkelerinde sistemin diktatörlüğe benzer biçimde uygulandığı görülmektedir (Fendoğlu, 2015:741). Söz konusu Başkanlık sistemi olunca temel referansımız hiç şüphesiz Amerika Birleşik Devletleri olmaktadır. Çünkü dünyada Başkanlık sistemini bu denli başarılı bir şekilde kullanmış ve Başkanlık sistemini bu denli kurumsallaştırmış diğer bir ülke yok denebilir. Her şeyden önce şunu söylemek gerekir ki ABD'deki sistemin başarısının temel dayanağı Kuvvetler ayrılığı ilkesini temel prensip olarak benimsemesidir. Yasama ve yürütme güçleri birbirinden tamamen bağımsız bir şekilde seçilirler ve birbirinden bağımsız bir görev yürütürler. Başkanlık sisteminin en belirgin özelliği yasama ve yürütme arasındaki sert kuvvetler ayrılığı prensibidir. Bunu da iki nedenden dolayı realize etmektedir: yasama ve yürütme güçleri birbirinden ayrı ve bağımsız olarak seçilip görev üstlenirler. Diğer bir neden ise birbirlerini varlığını etkileyememe yani birbirlerinin ömürlerini uzatma veya kısaltma anlamında herhangi bir fonksiyon icra etmemekteler. Böylece yasama ve yürütme bu anlamda doğuş ve varoluş bakımından birbirlerinden ayrıdır (Shugart ve Haggard, 2001:64). ABD'deki Başkanlık sisteminin bir diğer özelliği yasama ve yürütme arasındaki yetkilerin birbirinden ayrı olması demek birbirlerine rakip olması

anlamına gelmemektedir. Bilakis kurumlar arasındaki denge ve fren sistemi oluşturmakta, güçlerin ayrılmasıyla oluşturulan siyasi rekabet etkili bir şekilde hükümet sistemi haline getirilerek düzenlenmekte, kontrol edilmekte, dengelenmekte ve güç dağıtılarak sistemin kurumsal sınırları zorlayıp güç aşımına neden olması önlenmektedir (Levinson ve Pildes, 2006:2).

Türkiye’de 2007 yılında yapılan referandum sonrası kabul edilen Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından doğrudan seçilmesi ile birlikte Yarı Başkanlık Hükümet Sistemine yakın bir durumda görünen hükümet sistemi yerine 2017 yılında Anayasa değişikliğine yönelik yapılan halk oylaması sonrası Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine yönelik ilk adım atılmıştı. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanı seçimi sonrasında da resmi olarak yeni hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmiş ve parlamenter hükümet sistemi terk edilmişti (İzci ve Yılmaz, 2019:39).

Başkanlık sistemini analiz ederken ülkemizdeki bu konudaki son yasal değişiklikleri de eşanlı bir şekilde ele almak faydalı olacaktır. Türkiye’de yapılan yasal değişiklikler kendi içerisinde birçok paradoksu barındırmaktadır. Şöyle ki Başkanlık sisteminin en karakteristik özelliği olan kuvvetler ayrılığı ilkesi burada büyük zede almaktadır. Çünkü hem cumhurbaşkanlığı seçimi hem de parlamento seçimi aynı anda yapılmaktadır. Yani seçimin galibi olan Cumhurbaşkanının ait olduğu parti aynı zamanda mecliste de büyük çoğunluğu elde etmiş olacaktır. Bu durum denge-fren mekanizmasını işlemez hale getirmektedir.

#### 2.4.5. Mülki Amirlere Yeni Görevler Tevdi Edildi

Arapça bir kökene sahip olan “*mülk*” kelimesi ülke veya memleket anlamını taşımaktadır. Bu bağlamda “mülki idare” kavramı ise “*ülke-memleket idaresi*” şeklinde tanımlanabilir. Tam da bu noktada ülke-devlet kavramlarını da karşılaştırmak yerinde olacaktır. Ülke, belli bir toprak parçası üzerinde ve belli bir nüfusa sahip, egemenlik kavramını oturtmuş bir olgu iken; devlet, kurumsallaşmış bir örgütsel tüzel kişiliği ifade etmektedir. Bu kavramsal çerçevede ülke yönetimi ile devlet yönetimi farkı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Ülke yönetimi, daha doğrusu “*mülki idare*”, devletin belli coğrafyalarda yürütmüş olduğu (icra ettiği) fonksiyonların somutlaşmış halidir.

Devlet mekanizmasının küresel ölçekte yaşadığı değişim ve dönüşümler, örgütsel yapıda da kendisini iyiden iyiye hissettirmektedir. Bu çerçevede devlet kurumları arasında kimi zaman yetki ve sorumluluk paylaşımı, bölüşümü ve devri söz konusu olabilmektedir. Bu dönüşüm haliyle fonksiyonel ve işlevsel çıktılarda da değişikliklere neden olmaktadır. Söz konusu durum esas itibarıyla 1980 sonrası neo-liberal görüşlerin ışığında şekillenmiştir. Devletin klasik anlayışını terk ederek piyasa temelli hizmetler üretmesi, doğrudan müdahaleci yapısından farklı olarak düzenleyici ve denetleyici bir misyon üstlenmesi bu işlevsel değişikliğin en bariz göstergeleri olmuştur. Mülki İdare kavramının tarihsel süreçteki evrimi de bu anlamda payına düşeni almıştır.

Osmanlı devletinin katı, merkeziyetçi yapısının bir türevi olan ve Ulus-devlet anlayışını meşrulaştırma ve korumaya matuf bir göndermede bulunan Mülki İdare deyişi de zamanla zayıflamaya başlamıştır. Devletin hantal bürokratik yapısından kurtularak liberizasyon, özelleştirme yöntemleriyle minimal devlet anlayışının hâkim kılınması bu zayıflamayı tetiklemiştir. 1990’larda bu durum bir seviye daha ileri taşınmıştır. Ülkemizde de liberal görüşlü partilerin iktidarda olduğu bu dönemde düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşlarla devlet-piyasa mekanizması yeni bir anlayışla yönetilmeye başlanmıştır. Avrupa Birliğine (AB) üye olmaya yönelik adımların atıldığı 2000’li yıllarda ise katılım öncesi entegrasyon programları sahneye sürüldü. Bu kapsamda “*ajans (agency)*” kavramı ön plana çıkmış oldu. Bu kapsamda ise yeni çözümler ile yeni kurum ve kuruluşlarla birtakım işlevsel hizmetler yürütülmeye çalışıldı.

Kamu Yönetimi literatüründe genellikle devletin merkezi birimler ve yerel yönetimler üzerinde durulmakta, ancak oldukça köklü bir geçmişe ve zengin bir yönetim geleneğine sahip olan mülki yönetim sistemi üzerinde pek fazla kalem oynatılmamaktadır. Mülki yönetim sistemine idare hukuku kitaplarında en fazla 3-5 sayfa yer ayrılmakta, kamu yönetimi alanında lisans ve yüksek lisans eğitimi

verilen kurumlarda da yerel yönetimler ayrı bir ders konusu olurken, mülki yönetim sistemi ve taşra kuruluşları adeta unutulmaktadır. Ayrıca çoğu zaman yerel yönetimler ile mülki idare birimleri birbirine karıştırılmaktadır. Mülki yönetim sisteminin pek fazla tanınmadığı da bir gerçektir. Oysa Türkiye yönetim sisteminde mülki yönetim sistemi çok önemli bir yer tutmaktadır. Bizce esas üzerinde durulması, düşünülmesi ve geliştirilmesi gereken mülki yönetim sistemidir. Mülki idare mesleğinde ve sisteminde 1980 sonrası dönemde meydana gelen dönüşümü incelemeye başlamadan önce mülki idare sistemi hakkında ön bilgi vermek yararlı olacaktır. Çünkü mülki idare sisteminin ne anlama geldiğini belirtmeden, tarihi geçmişine bakmadan ve yasal dayanaklarını ortaya koymadan bu sistemde yaşanan dönüşüm ve değişimleri açıklamak mümkün olmaz. Bilindiği üzere Devletin ana idari görevleri, genel yönetimi oluşturan kuruluşlar tarafından yürütülür. Başta anayasa olmak üzere mevzuatla verilen vazifeleri görmek üzere merkezi yönetim, merkez ve taşra örgütlerini, birimlerini oluşturmuştur. Merkezi yönetim deyince akla ilk gelmesi gereken; Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, bakanlıklar ve yardımcı olan kuruluşlar anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra bir de taşra örgütü vardır. Taşra örgütü, il, ilçe, bucak ve bölgesel yapılanmalardan oluşur. Mülki idare sistemi, genel yönetimin il, ilçe ve bucaklardan oluşan taşra örgütlenmesini oluşturur (Gözübüyük, 2005:67-68).

Merkezden (Merkezi) Yönetim yani "*Devlet İdaresi*" kendi içerisinde "*Devlet İdaresinin Merkez Teşkilatı (Başkent Teşkilatı)*" ve "*Devlet İdaresinin Mülki Teşkilatı (Taşra Teşkilatı)*" olmak üzere ikiye ayrılır. Devlet idaresinin taşra (mülki) teşkilatı (1982 An. md.126) ise "*il*" ve "*ilçe*" olarak iki kademelidir. Anayasanın ilgili maddesinin son paragrafında "kanun" ile "*bölge*" teşkilatının kurulabilmesi konusunda izin veren bir düzenleme yapılmıştır. Ancak bu konuda şu ana kadar bölge düzeyinde *mülki teşkilat düzenlemesi* yapılmamıştır. Yine 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa (md.1) göre Türkiye, devlet idaresinin mülki (taşra) teşkilatı açısından "il"lere, iller de "ilçe"lere ayrılmıştır. Kanun metninde "*...ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür*", ibaresi yer almaktadır. Ancak fiili uygulaması çok sınırlı olan bucak teşkilatlanması öncelikli olarak 2012 yılında yürürlüğe konan 6360 sayılı kanun (md.1/6) ile büyükşehirlerde, sonrasında da 2014 yılında yürürlüğe konan 6552 kanun (md.129) ile tüm Türkiye'de kaldırılmıştır (Mecek, 2020:300).

Türkiye'de devlet yönetsel örgütü büyük ölçüde merkezde toplanmıştır. Bununla beraber yönetim yelpazesi taşraya doğru uzanarak il, belediye ve köy gibi yerel örgütlerle birbirine girmiş, illerde yerel teşkilatlanmalarla beraber merkezi yönetimin örgütleri de teşkilatlanmıştır. Merkez bu örgütü kurarak mahalli idareleri kontrol etmeyi, ülkenin siyasi ve idari birliğini sağlamayı amaçlamıştır. Eroğlu'na (1985:145) göre, Türkiye'de merkezden yönetim ve yerel yönetim kuruluşları dengeli bir biçimde birleştirilerek oldukça ılımlı veya hafifletilmiş bir merkezden yönetim sistemi kurulmuştur.

Türkiye'nin taşra yönetim yapısı "*idarenin bütünlüğü içinde coğrafi işbölümü*"ne dayanır. Buna göre taşrada bulunan kuruluşlar şunlardır; taşra genel yönetimi (mülki idare), bölge kuruluşları ve taşra yerel yönetimi (*il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi, köy yönetimi*). Konumuz açısından önemli olan taşra genel yönetimi, yani mülki idare sistemidir.

#### 2.4.6. Kayyım Uygulamaları

Kayyım, bir mal yönetimi veya bir hizmetin yürütülmesi için görevlendirilen kişiye denilmektedir. Başta belirtmek gerekir ki günümüzde sıklıkla karıştırılan ve birbirinin yerine kullanılan "*kayyım*" ile "*kayyum*" kelimeleri anlamları itibarıyla birbirinden farklıdır. Kayyım, hukuki terminolojiye ait bir kelimedir. Arapça bir kökene sahip olan kayyım kelimesi "*bir işi yürüten, icra eden, vekâlet eden*" anlamlarını ihtiva etmektedir. Kayyum ise, İslam Ansiklopedisine göre Allah'ın sıfatlarından olup, "*öncesi ve sonu olmayan, ebedi ve ezeli olan*" anlamına gelmektedir. Etimolojik olarak her iki kelime de kava-me kökenlerinden gelmektedir.

Özel hukukun belli başlı müesseselerinden olan Kayyım uygulaması, ülkemizde 2016 yılında çıkartılan KHK ile yeni bir boyut kazanmış oldu. Medeni Kanundaki bağlamı genişletilip Kamu Yönetimine de uyarlanmış böylece yüzbinlerce insanı doğrudan etkileyen ve özellikle Yerel

Yönetimler başta olmak üzere Kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren bir yapıya büründürülmüştür. Türk Medeni Kanununda (madde 427) kayyımlik müessesesinin sınırları belirlenmiştir. Buna göre;

*“Vesayet makamı, yönetimi kimseye ait olmayan mallar için gereken önlemleri alır ve özellikle aşağıdaki hâllerde bir yönetim kayyımı atar:*

1. Bir kimse uzun süreden beri bulunamaz ve oturduğu yer de bilinemezse,
2. Vesayet altına alınması için yeterli bir sebep bulunmamakla beraber, bir kişi malvarlığını kendi başına yönetmek veya bunun için temsilci atamak gücünden yoksunsa,
3. Bir terekede mirasçılık hakları henüz belli değilse veya ceninin menfaatleri gerekli kılarsa,
4. Bir tüzel kişi gerekli organlardan yoksun kalmış ve yönetimi başka yoldan sağlanamamışsa,
5. Bir hayır işi veya genel yarar amacı güden başka bir iş için halktan toplanan para ve sair yardımı yönetme veya harcama yolu sağlanamamışsa”

Görüldüğü üzere gerek TMK’ daki kayyımlik uygulaması gerekse 2016 yılından itibaren kamu yönetiminde uygulanmaya başlanan ve adına medya kuruluşları tarafından kayyımlik denilen uygulama, sadece mal varlıklarının ve işlerin yönetilmesi konusunda benzerdir. Bunun dışında birbirlerinden farklı oldukları noktalar şunlardır: İlk olarak, kayyım ataması mahkeme kararı ile yapılabilir. İkinci olarak, özel hukuka tabi tüzel veya gerçek kişiler için kullanılan bir kavram kamu yönetiminde hukuki açıdan ortaya sorun çıkarabilir. Bu nedenle kamu yönetiminde hukuki terminolojiye ait olan kayyım kavramının kullanılması pek doğru değildir (Keleş ve Özgül, 2017:302).

### 3. SONUÇ

İnsanlar belli bir düzen içinde yaşamak için kimi özgürlüklerinden, kimi kazanımlarından feragat etmek zorunda kalmışlardır. Tarihsel süreç içerisinde belli bir sözleşme çerçevesinde ve asgari müşterekler çerçevesinde birleşen toplumlar, belli kurallar dizisi oluşturmuşlardır. Bu kurallar bireyi topluma karşı korumakla beraber esas itibariyle toplumu ve dahası devleti korumaya yönelik kurallara olagelmıştır. Bu süreç “kamu düzeni” kavramını geliştirmiştir.

Ülkemizde kamu düzeni kavramı bir retorik olmanın çok ötesindedir. Özellikle Osmanlı İmparatorluğu gibi merkezîyetçiliğin katı bir şekilde yaşandığı bir devletin mirasını alan Türkiye, şüphesiz ki bu genetik kodları devlet geleneğinde yaşatacaktı. İşte bu genetik kodlama devleti her türlü duruma karşı koruma refleksi geliştirerek, kimi zaman amacından saptırılsa ve yetkiler aşılsa da, neticede Anayasal sınırlar çerçevesinde birtakım yasal düzenlemeler geliştirilmiştir. Bu yasal düzenlemeler devleti olağan dönemlerin dışında cereyan eden birtakım olay ve olgulara karşı önceden hazırlıklı olmayı gerekli kılmıştır. “Kamu düzeni ve devletin bekası esastır” söyleminden hareketle belli bir meşruiyet kazandırılan olağanüstü yönetimler, bahsedilen bu kuralları sistematize etmiş ve yasal zeminini oluşturmuştur. Ülkemizde olağanüstü yönetimleri ve kamu yönetimine etkilerini tarihsel süreç içerisinde ele almaya çalıştığımız bu çalışmada 1876 Kanun-i Esasi’den günümüze dek kat edilen yol ve ilerlenen aşama sistematik bir şekilde ele alınmaya çalışılmıştır.

Olağanüstü yönetimler, zaman içerisinde kimi evrimsel değişimlere maruz kalmıştır. Kamu düzenini tesis etmek üzere ilk zamanlarda klasik unsurlar dediğimiz güvenlik, sağlık, dirlik ve esenlik konularında önlem almak yeterli iken zamanın ruhuna uygun olarak “genel ahlak”, “insan onuru” “kamusal estetik” ve “bireylerin kendilerine karşı korunması” gibi yeni kavramlarla yeni bir boyut kazanmış oldu. Benzer şekilde doğal afetler, ağır ekonomik bunalımlar ve yaygın şiddet eylemleri, kamu düzeninin bozulması adına yeterli argümanlar iken; küresel ölçekte cereyan eden göç dalgaları ve siber saldırılar ile küresel ölçekte yaşanan salgın hastalıklar, kamu düzenini tehdit eden yeni retorikler olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla zamanın ruhuna göre devletler, yeni birtakım savunma mekanizmaları geliştirerek kamu düzenini ve dolayısıyla devletin varlığı güvence altına almaya

çalışılmışlardır. Olağanüstü yönetimler belli bir yasal çerçeveye oturtulmuştur. Böylece ulusal ve uluslararası alanda bir meşruiyet sağlanmaktadır. Olağanüstü yönetimlerin uygulandığı dönemlerde kişi hak ve hürriyetleri kısıtlanabilmekte ve hatta ortadan kaldırılabilir. Fakat bu durum kamu düzenini yeniden sağlanması adına geçici ve istisnai bir önlemdir. Çünkü demokratik devletlerde olağanüstü yönetimler sistematize edilerek belli bir süre şartına bağlanmıştır. Süre sınırının olmayışı, OHAL yönetimini uygulayan otoriteye sınırsız yetkiler verebilmekte ve keyfi uygulamalar sebebiyet verebilmektedir. İşte bu durumun önlenmesi adına belli bir süre sınırı vurgulanmıştır. Söz gelimi ülkemizde bu konuda “altı ayı geçmemek üzere” kavramı bu kapsamda değerlendirilebilir.

Olağanüstü yönetimler her ne kadar istisnai ve geçici bir durum olsa da toplumu derinden etkileyen sonuçlar doğurabilmektedir. Söz gelimi ülkemizde 1973-1982 yılları arasında kimi zaman uygulanan olağanüstü yönetimler sosyal hayatta çok ciddi travmalar yaşatmıştır. Bireyleri etkileyen bu durumlar haliyle devletin genel yönetimi diyebileceğimiz Kamu Yönetimini de etkilemiştir. Ülkemizde “Kamu” kavramı genel olarak devlet ile eşanlamlı olarak kullanılmaktadır. Kamu Yönetimi olgusu akademik olarak geleneksel yapısını korusa da devlet kamu tüzel kişiliği içerisinde yeni boyutlar kazanmıştır. Neo-liberal ekonominin pür manada hâkim olduğu piyasaların bir uzantısı ve türevi olarak müdahaleci devlet anlayışından minimal devlet anlayışına geçilmiş doğal olarak Kamu Yönetimine biçilen misyonda da değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Devlet kademesinde yaşanan bu evrimsel süreç, denetleyici ve düzenleyici kurumların oluşumuna sebebiyet vermiştir. Böylece kamu politikaları analizinde yeni kavramlar ve yeni retorikler geliştirilmiştir.

15 Temmuz olayları sonrasında Türkiye, olağanüstü yönetimlere yeniden başvurmak zorunda kalmıştır. Bu bağlamda olağanüstü yönetim uygulamasına başvurularak kamu düzeni yeniden tesis edilmeye çalışılmıştır. Bir taraftan olağanüstü yönetimler diğer taraftan Partili Cumhurbaşkanlığı sistemi uygulaması, Kamu Yönetimi anlamında çok derin sayılabilecek gelişmelere sebebiyet vermiştir. OHAL ilanı sonrasında yürütmeye verilen geniş yetkiler ve çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler adeta devlet mekanizmasını yeniden dizayn etmiştir. Devletin tüm kamu kurum ve kuruluşları bu KHK’lardan etkilenmiş Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle farklı bir boyuta girilmiştir. Yapılan tüm bu ve benzeri uygulamalar, Kamu Düzenini tesis etmeye ve korumaya yönelik girişimlerdir.

## KAYNAKÇA

- AKAD, M. (1997), **Genel Kamu Hukuku**, Filiz Yayınları, İstanbul.
- AKIN, İ. (1971), **Temel Haklar ve Özgürlükler**, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul.
- AKIN, İ. (1992), **Türk Devrim Tarihi**, Beta Yayınları, İstanbul.
- AKIN, R. (2010), **Türk Siyasal Tarihi (1908-2000)**, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- ATAR, Y. (2009), **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yayınları, Konya.
- ATAY, E. E. (2012), **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 3.Baskı.
- BERNARD, P. (1962), **La Nation D’ordre Public En Droit, Administratif**, Librairie Générale De Droit et De Jurisprudence, Paris.
- BULUT, B. (2012), “*Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Mülkiyet Hakkı ve Sınırlandırılması Esasları*”, **LH Dergisi**, S.33, ss.11-32.
- ÇETİNDAG, F. (2004), “*Türk Anayasal Sisteminde Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması Bağlamında Kamu Düzeni*”, **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- DURAN, L. (1982), **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

- ERDOĞAN, M. (1996), “*Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak*”, **Liberal Düşünce Dergisi**, S.96(2), s.1-12.
- ERDOĞAN, M. (1997), **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Yayınları, Ankara.
- ERDOĞAN, M. (2007), **İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku**, Orion Kitabevi, Ankara.
- ERDOĞAN, M. (2011), **Anayasa Hukuku**, Orion Kitabevi, Ankara.
- EROĞLU, H. (1985), **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- FENDOĞLU, H. T. (2015), **Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- FENDOĞLU, H. T. (2002), **Modernleşme Bağlamında Osmanlı-Amerika İlişkileri**, Beyan Yayınları, İstanbul.
- FENDOĞLU, H. T. (2000), **Türk Hukuk Tarihi**, Filiz Yayınları, İstanbul.
- FENDOĞLU, H. T. (1995), **Hukuka Giriş**, Mimoza Yayınları, Konya.
- FENDOĞLU, H. T. (1994), **Hukuk Tarihimizde Temel Haklar**, Mimoza Yayınları, Konya.
- GİRİTLİ, İ., BİLGİN, P., AKGÜNER, T. (2006), **İdare Hukuku**. İstanbul: Der.
- GÖREN, Z. (2011), **Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- GÖZLER, K. (2011), **Türk Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÖZLER, K. (2015), **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınları, Bursa, 6.Baskı.
- GÖZLER, K. (2017), **Kısa Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÖZLER, K. (2000), **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi**, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÖZLER, K. ve KAPLAN, G. (2013), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2005), **Açıklamalı Türk Anayasaları (Yapılışları, Özellikleri ve Yapılan Değişikler)**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2010), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 11. Baskı.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. ve SEZGİN, Z. (1957), **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara.
- GÜLER, F. (2021), “*1982 Anayasası Döneminde Açılan Siyasi Parti Kapatma Davalarında Anayasa Mahkemesi Üyelerinin Yargısal Tutumları Üzerine Ampirik Bir Araştırma*”, **Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)**, S.7(1), ss.192-208.
- GÜVEN, D. (2009), **Cumhuriyet Dönemi Azınlık Politikaları ve Stratejileri Bağlamında 6-7 Eylül Olayları**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- HAURİOU, M. (1933), **Précis Du Droit Administratif et De Droit Public**, Librairen du Recueil Sirey, Paris.
- HAZIR, H. (1991), **Türkiye 'de ve Yabancı Ülkelerde Olağanüstü Hal Rejimlerinde Kamu Hürriyetlerinin Sınırlanması**, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya.
- İZCİ, F. ve YILMAZ, V. (2019), “*Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun Yapısal ve İşlevsel Boyutlarının İncelenmesi*”, **Javs Congress: Uluslararası İİBF Kongresi Bildiriler Kitabı**, 2-4 Mayıs 2019 – Şırnak, ss.38-54.
- KABOĞLU, İ. Ö. (2002), **Özgürlüklerin Hukuku, İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı**, İmge Kitabevi, Ankara, 6.Baskı.
- KAPANİ, M. (1952), “*Amerika Birleşik Devletleri Başkanının Fevkalade Selahiyetleri*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.9(1), ss.135-166.
- KAPANİ, M. (1993), **Kamu Hürriyetleri**, Yetkin Yayınları, Ankara.

- KELEŞ, R. ve ÖZGÜL, C. G. (2017), “*Belediye Organlarına Kayyım Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme*”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.72(2), ss.299-313.
- KİLİ, S. (1981), **Atatürk Devrimi**, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara.
- KİLİ, S. (2001), **Türk Devrim Tarihi**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- KİLİ, S. ve GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2000), **Türk Anayasa Hukuku Metinleri (Senedi İttifak’tan Günümüze)**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- KUZU, B. (1993), **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul.
- LEVINSON, D. J. ve PILDES, R. H. (2006), **Separation of Parties, Not Powers**, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, New York.
- MARTIN, D. S. (1988), “*The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: Governance*”, **An International Journal of Policy And Administration**, 2, 3:315-335.
- MECEK, M. (2020), “*Bir Mülki (Taşra) İdare Birimi Olarak Türkiye’de İl Yönetimleri ve Hukuki – Örgütsel Yapıları*”, **Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)**, S.6(2), ss.296-325.
- MECEK, M. ve YILMAZ, V. (2021), “*Postmodern Kamu Yönetimi Ekseninde Yerel Yönetişim ve Katılım*”, **Postmodern Kamu Yönetimi** (Ed. B. Parlak, K. C. Doğan), Nobel Yayınları, Ankara, ss.231-273.
- OĞUZMAN, M. K. ve ÖZ, T. (2000), **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 3.Baskı.
- ONAR, S. S. (1952), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Akgün Matbaası, İstanbul, Cilt 3, 3.Baskı.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (1997), “*The New Public Management*”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.52(1), ss.517-565.
- ÖZBUDUN, E. (2004), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÖZBUDUN, E. (2011), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÖZÇELİK, S. (1983), **Anayasa Hukuku Dersleri**, Filiz Yayınları, İstanbul, Cilt 2.
- ÖZÇELİK, S. (1984), **Anayasa Hukuku 1: Umumi Esaslar**, Beta Yayınları, İstanbul.
- ÖZER, M. A. (2015), **Yeni Kamu Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- SCHMİTT, C. (2002), **Siyasî İlahiyat: Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm** (Çev. E. Zeybekoğlu), Dost Kitabevi, Ankara.
- SHUGART, M. S. ve HAGGARD, S. (2001), “*Instiutional and Public Policy in Presidential Systems, President*”, **Parliaments and Policy** (Ed. S. Haggart, M. D. McCubbins), Chambridge University Press, Chambridge (UK).
- ŞİMŞEK, A. A. (2010), “*Genel Kamu Hukukunun Temel Kavramı Olarak Kamu Düzeni*”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- TANİLLİ, S. (1981), **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul.
- TANÖR, B. (1991), **Osmanlı İmparatorluğunda Anayasal Gelişmeler**, Der Yayınları, İstanbul.
- TANÖR, B. (1994), **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, BDS Yayınları, İstanbul.
- TANÖR B. (1999), “*Sıkıyönetim*”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, Cilt 4.

- TANÖR, B. (2002), **Osmanlı-Türk Anayasa Gelişmeleri (1789-1980)**, Yapı Kredi Bankası Yayınları, İstanbul.
- TANÖR, B. (2015), **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, Yapı Kredi Bankası Yayınları, İstanbul.
- TEZİÇ, E. (1991), **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul.
- TUNÇ, H. (1999), **Anayasa Hukukuna Giriş**, Nobel Yayınları, Ankara.
- TUNÇ, H. ve BİLİR, F. (2002), **Anayasa Hukuku Uygulamaları**, Nobel Yayınları, Ankara.
- TUNÇ, H., BİLİR, F. ve YAVUZ, B. (2015), **Türk Anayasa Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- TEKİNSOY, Ö. (2011), **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, 12 Levha Yayınları, İstanbul.
- YILDIRIM, R. (2003), **Devlet Yapısı ve Nitelikleri**, AKADER Yayınları, Diyarbakır.
- YILMAZ, V. ve MECEK, M. (2021), “*Kavram ve Kuramsal Açından Türkiye’de Dijital Kamu Yönetimi ve Dönüşümü*”, **Kamu Yönetiminde Değişim Olgusu: Global Trendler ve Yeni Paradigmalar** (Ed. B. Akıncı), Nobel Yayınları, Ankara, ss.103-138.