

15 TEMMUZ DARBE GİRİŞİMİ SONRASINDA ÇIKARTILAN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİNİN KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ

Gökhan TUNCEL¹

Yılmaz DEMİRHAN²

Özet

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin temel özelliği, yönetimde güçler ayrılığı ilkesini esas almış olmasıdır. Bu esasa göre, yasama, yürütme ve yargı güçleri ayrı ayrı örgütlenmiş olup bu güçlerin görev ve yetkileri ile yetki kaynakları anayasada belirtilmiştir. Buna göre yasama kuralları koyar, Yürütme gücü kuralları uygular. Yargı gücü tüm devlet mekanizmasını denetler. Türkiye'de güçlerin ayrılığı benimsenmiş olsa da yürütme erki yönetimin merkezinde yer alır. Temsili demokrasilerde yürütme gücünü doğrudan veya dolaylı yollarla seçilen hükümet kullanmaktadır. Ancak demokrasisi konsolide olamamış Türkiye gibi ülkelerde seçilmişlerin iktidar olup, muktedir olamaması sorunu bulunmaktadır. Yürütmenin asli gücü seçilmiş kanadı hükümetlerin seçimlerde vatandaşlardan aldıkları yetki ile ülkeyi yönetmesi beklenirken seçilmişlerin emri altında çalışması gerekirken yürütmenin atanmışlar kanadı kendi görev ve yetki alanının dışına çıkarak ülke yönetiminde etkili olmuştur. Türkiye'de, özellikle çok partili siyasal yaşama geçişin ardından darbeler veya MGK gibi kurullar aracılığıyla asker; siyaset ve idare üzerinde doğrudan etkili olmuştur. 15 Temmuz 2016 gecesi yaşanan darbe girişimi ülkede yeni bir sürecin başlamasını da beraberinde getirmiştir. Darbe girişimi, vatandaşların meşru hükümete desteği ve darbeye direnişi, hükümetin ve güvenlik güçlerinin mücadelesi

1 Doç.Dr., İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

2 Doç.Dr., Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

sonucunda başarısız olmuştur. Ancak girişim sonrasında hükümet darbe girişimini bertaraf etmek için bazı tedbirleri yürürlüğe koymuştur. Ülke genelinde Olağanüstü Hal Yönetimi ilan edilmesi, bu tedbirlerin başında gelmiştir. Bu çerçevede hükümet, çok sayıda Kanun Hükmünde Kararname çıkararak başta kamu yönetimi olmak üzere pek çok alanda yasal düzenleme yapılmıştır. Bu çalışmada, 15 Temmuz darbe teşebbüsünden sonra siyasal iktidarın aldığı önlemlerin kamu yönetiminde meydana getirdiği bazı değişiklikler inceleme konusu yapılmıştır. Bu inceleme, 21 Temmuz 2016-17 Temmuz 2018 tarihleri arasında Türkiye'nin tamamında üçer aylık sürelerle uygulanan Olağanüstü Hal Yönetimi boyunca çıkarılan onlarca Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'ler bağlamında yapılmıştır. Bu çerçevede, KHK'larla merkezi yönetim, yerel ve yerinden yönetimler alanında yapılan düzenlemelerin bir kısmına yer verilmiştir. Çalışma, büyük ölçüde yasal-hukuksal metinlere dayanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, 15 Temmuz, OHAL, KHK'lar, İdare, Yapı

Giriş

İnsanları diğer canlılardan ayıran en önemli özelliklerden birisi bilinçli bir şekilde bir araya gelerek karşılıklı bağımlılık temelinde örgütler kurabilmeleridir. İnsanlar, daimi surette bir diğerinin yardımına ihtiyaç duyduğundan zorunlu bir birliktelik ve dayanışma içinde yaşamını sürdürmek durumundadırlar. Birlikte yaşam ise, bazı kural ve kaidelelerin varlığını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, geçmişten günümüze, örgütlü yaşam nasıl zorunluluk ise, örgütlü yaşamın kaide ve kurallarını oluşturmak ve geliştirmek de bir zorunluluk olmuştur. Birlikte yaşamak insanların ferdi ve toplumsal eylemlerini sınırlandırıcı düzenlemeleri kendiliğinden gündeme getirmiştir. Bu düzenleme ihtiyacı, toplumsal yaşamı düzenleyen yapıların tekâmülünü sağlamıştır.

Toplum hayatı çeşitli kurallar ve kurumlar tarafından düzenlenmekte ve sınırlandırılmaktadır. Bu kuralların dayandığı kaynak, kapsam ve içerikleri arasında muhtelif farklar bulunmaktadır. Toplum hayatını

düzenleyen kurallar arasında dini kurallar, ahlak kuralları, adabı muşeret kuralları ve hukuk kuralları olmak üzere dört temel kategori bulunmaktadır (Özyörük, 1959:10). İnsanların bireysel ve toplumsal yaşamı uzunca bir süre geleneksel ve dinsel kurallar tarafından düzenlenmiş, kontrol altına alınmış ve sınırlandırılmıştır. Gerek semavi dinler gerekse diğer inançlar toplumsal yaşayışa ilişkin temel normları belirlemiştir. Çeşitli kaynaklardan beslenen gelenek ve ahlak, bireysel, toplumsal ve hatta özel olarak örgütsel yaşamı doğrudan etkilediği gibi, toplum hayatını etkileyen diğer kurallara da kaynaklık etmiştir. Adab-ı muşeret veya karşılıklı ilişkilerde belli bir edep içinde hareket etmek yine bireysel ve toplumsal yaşamı düzenleyen kaideler arasındadır. Bunlar da tıpkı ahlak kuralları gibi belli ölçüde kaynağını dinden ve ahlak ilkelerinden almaktadır. Günümüzde özellikle modern toplum ve devletlerde birey ve toplum yaşamını sınırlandıran kuralların başında hukuksal düzenlemeler gelmektedir. Modern hukuk ise, büyük ölçüde insan aklının ve tarihsel yaşanmışlıkların ürünüdür. İnsan aklına güvenin bir yansıması olan modern hukuk kaideleri de aslında toplumsal yaşamdan, inançlardan, ahlaaktan etkilenmektedirler. Fakat özellikle Aydınlanma Düşüncesi sonrasında pek çok alanda olduğu gibi hukuk oluşumunda da insanların iradesi belirleyici olmaya başlamıştır. Daha önce parçalı iktidar yapısının ortaya çıkarttığı istikrarsız yapılar, güvenliğin sağlanamaması başta olmak üzere pek çok soruna neden olmuştur. Parçalı iktidar yapısının ortadan kaldırılıp, egemenlik hakkına sahip güçlü tekçi iktidar yapısına geçişle birlikte, iktidarın kötüye kullanılması sorunu ortaya çıkmıştır. Tekçi iktidar yapısındaki yozlaşmanın önüne geçebilmek için, güçler ayrılığı ve hukuk devleti prensibiyle mutlak iktidarın sınırlandırılması düşüncesi kabul görmeye başlamıştır.

Devlet iktidarının sınırlandırılması hukuk devleti prensibi ile yaygın şekilde ifadesini bulsa da esasında eski zamanlarda da bu yönde bazı düşünceler bulunmaktadır. Mesela hukuk devleti görüş ve anlayışına sadece kanunların üstünlüğü manasında ilk kez Platon'da rastlanmaktadır. Filozof "Kanunlara Dair" eserinde, hükümet edenleri kanunların hizmetkârı, kanunları yürüten memur ve müstahdemleri olarak

tanımlamıştır. Filozof Sofokles de benzer düşüncelere sahipti. Eski zamanda hukuk devleti basit bir hukuk prensibi olarak müşahhas devlet hayatına asla sirayet etmiyordu. Çünkü devlet organlarını buna zorlayacak kaideler ve yaptırımlar mevcut değildi (Günel, 1964:108). Modern dönemle birlikte sadece hukukun üstünlüğü veya hukuk devleti ilkesi soyut bir kural olarak sunulmamış, geniş kapsamlı yapısal düzenlemeler de yapılmıştır.

Bugün çağdaş demokratik devletlerin en önemli özelliklerinden biri haline gelen hukuk devleti kavramı ilk kez Almanya’da ortaya çıkmış olsa da Fransa’da gelişmiştir. Yönetimin hukuka bağlı olması ilkesi Kıta Avrupa’sında “Hukuk Devleti”, Anglo-Sakson ülkelerde ise “Hukuk Üstünlüğü” olarak ifade edilmiştir. Almanca’da “Rechtsstaat” sözcüğünden tercüme edilen (Gözübüyük, 2013:9) hukuk devleti kavramı Alman doktrininden iktibas yolu ile ilk önce İdare Hukuku alanında daha sonra ise kamu hukuku alanında kabul edilmiştir (Balta ve Kubalı, 1960:1). Hukuk devleti en basit haliyle vatandaşların hukuksal güvenlik içinde buldukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatır (Özbudun, 1995:89). Hukuk devleti hukukla sınırlanan siyasi iktidarın, eylem ve işlemlerinde evrensel hukuk prensiplerine ve önceden tayin edilmiş hukuk kurallarına uymasındır. Meşruluğunu bizzat kendi varlığından değil, hukuk kurallarına uymaktan alan hukuk devleti, keyfi yönetimin karşıtıdır. Hukuk devletinde, iktidar gücünü kullanan organların görev ve yetkileri, anayasada ve ona uygun olarak çıkarılan alt yasal düzenlemelerde gösterilmektedir (Karatepe, 2013:207).

Geçmişten günümüze güçlü yönetim ve devletler kurulmuş olmakla birlikte bunların çoğu gerçek anlamda hukuk devleti özelliği taşımamıştır. Hatta halk egemenliğine dayanan demokratik yönetimler de dahi, hukuk devleti ilkesi her zaman uygulanma imkânı bulmamıştır. Eğer egemenliğin kim tarafından kullanılacağı önceden belirtilmemiş ve sınırları çizilmemişse, hangi şekil ve sürelerle kullanılacağı açıklanmamışsa ve yöneticileri bu kaidelere uydurmak için vatandaşların elinde yeterli araçlar yoksa tam bir hukuk devletinden bahsedilemez (Günel,1964:108).

Hukuk devleti ilkesi zamanla belirgin bazı özelliklere sahip olmuştur. Bu kapsamda, hukuk devletinin beş şekli özelliğinden bahsedilmektedir: Birincisi yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden ayrılmasını esas alan kuvvetler ayrılığı prensibidir. İkincisi mahkemelerin bağımsızlığı kuralıdır. Üçüncüsü idarenin kanuniliği kuralıdır. Dördüncü olarak, hukuka aykırı her idari eylem ve işleme karşı yargı yolunun açık olması ilkesidir. Son ilke ise, devletin eylem ve işlemlerinden zarar görenlerin zararlarının tazminine imkân tanıyan devletin mali sorumluluğu kuralıdır (Huber,1970:30-31). Balta ve Kubalı (1960:1) hukuk devletinin temel unsurlarını sayarken yukarıda sırlanan ilkelere ek olarak, temel hakların güvence altında olmasına da dikkat çekmiştir.

Türkiye’de hukuk devletinin idarenin işleyişinde temel prensiplerden biri haline gelme süreci, Osmanlı’nın son dönemlerindeki düzenlemelerle başlatılmış olsa da, Cumhuriyetin kuruluşu ile belirginleşmiş ve anayasal güvence altına alınmıştır. Özellikle batılılaşma fikrinin ilk yazılı metinlerinden biri olan Tanzimat Fermanı, hukuk devleti prensiplerinin bir kısmının uygulanmasına imkân sağlamıştır. Takip eden yıllarda ilk anayasanın ilanı, yürütme erkinin ve yasamanın kısmen ayrılması gibi, bu ilkenin başka uygulamaları da yürürlüğe girmiştir. Ancak bu gelişmelere rağmen, Osmanlı Devleti tam manası ile bir hukuk devleti olmayı başaramamıştır. Aynı şekilde Cumhuriyetin kuruluş yılları ve çok partili siyasal yaşama kadar yine, hukuk devleti prensibinin tam olarak Türkiye’de yerleştiği söylenemez. Özünde vesayetçiliği barındıran 1961 Anayasası ülkede hukuk devleti prensibinin yerleşmesi açısından bir dönüm noktası olmuştur.

Türkiye’nin 1961 Anayasası ile hukuk devleti ilkesi temelinde örgütlenmiş bir devlet olduğu belirtilse de, pek çok kişi ülkenin gerçek bir hukuk devleti olmadığını, şekli anlamda bir hukuk devleti olduğu yönünde eleştiri yapmıştır. Bu eleştirilerin temelinde, devletin güç ve imkânını kullananların hukuk devleti prensibini belli dönemlerde kolaylıkla ihlal etmesi yatmaktadır. Hukuk devleti prensiplerinin sürekli ve istikrarlı bir biçimde bütün unsurları ile yerleşmesi ve korunması için yasal ve kurumsal düzenlemelere gitmekle birlikte, özellikle olağan dışı

hallerde bu prensiplerden uzaklaşılacağına tanıklık edilmiştir. Bu uzaklaşmanın merkezinde anayasanın tamamının askıya alındığı, temel hakların büyük ölçüde sınırlandırıldığı, erkekler ayrımına son verildiği, mahkemelerin bağımsızlığının ortadan kaldırıldığı darbe dönemleri yer almaktadır. 1961, 1971, 1982, 1997, 2007 ve son olarak 2016'da hükümetlere karşı girişilen doğrudan ve dolaylı müdahaleler neticesinde oluşan ara yönetimler devlet organlarının hukuka bağlı kalması prensibini ihmal etmiş, kendilerini asli kurucu iktidar ilan ederek köklü düzenleme yapma hakkını kendilerinde görmüşlerdir. Bu nedenle Türkiye gerçek bir hukuk devleti olma yolunda sürekli gelgitler yaşamıştır.

Yukarıda özetlenen bilgiler ışığında bu çalışmada 15 Temmuz 2016 günü hükümete karşı girişilen darbe girişimi ardından alınan tedbirlerin idareye yansımaları incelenmiştir. Bu inceleme, üçer aylık dönemlerle tam yedi kez uzatılan ve böylece toplamda iki yıl gibi bir süre yürürlükte kalan Olağanüstü Hal Yönetimi kapsamında çıkarılan KHK'lar bağlamında yapılmıştır. KHK'lar incelenirken onlarla ilgili yürütülen hukuki tartışmalara girilmemiş, sadece içeriklerine odaklanılmıştır. Çalışmada KHK'ların idareye yansımaları incelenirken önce merkezi idareye etkileri (bu kapsamda sivil ve askeri alanda yapılan düzenlemeler) ile yerinden yönetime etkileri biçiminde bir yöntem izlenmiştir. Bununla birlikte KHK'ların her biri onlarca, hatta bir kısmı yüzlerce sayfayı bulduğundan ve aynı şekilde bazıları birçok konu ve alanı düzenlediğinden ancak önemli görülen bazı düzenlemelere çalışmada yer verme imkânı olabilmıştır.

1. Ana Hatlarıyla Türkiye'de Yasama, Yürütme ve Yargı Yetkisi

Türkiye'nin yönetim yapısı büyük ölçüde Osmanlı'nın devamı niteliğindedir. Kurumların önemli bir kısmı Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal etmiştir. Cumhuriyet döneminde bu kurumlar biraz daha geliştirilmiş yenileri eklenmiştir. Osmanlı'nın son demlerinde, devleti içine girdiği süreçten çıkarmak ve devletin ömrünü uzatmak için batılı kurum ve kanunlar, fikirler benimsenmeye başlanmıştır. Bu süreçte yasama, yürütme, yargı erkinde ve kamu bürokrasisinde önemli değişiklikler

yapılmıştır. Merkezde padişaha ve eyalet (illerde) valilere ait bazı yetkiler oluşturulan meclislerle paylaşılmış, yerel yönetim kurumlarının ilk uygulamaları ortaya çıkmış, modern yargı kurumları teşkil edilmiştir. Güçler ayrılığı olarak değerlendirilebilecek kimi ön uygulamalar yürürlüğe girmiş, buna rağmen belli bir kesimin idari alanda arzuladığı değişim tam manası ile gerçekleşmemiştir. Ancak, kısmi zihniyet değişimi, kurumsal uygulamalar Osmanlı'nın yıkılışına mani olamamıştır.

Osmanlı mirası üzerine kurulmuş Cumhuriyet'in kurucu iradesi, batılılaşma ve modernleşmeyi esas almış bu yönde yasal-kurumsal düzenlemeleri yürürlüğe koymuştur. Bu kapsamda yıllar içerisinde Türkiye'de yönetim yapısı yasama, yürütme ve yargı ayrılığı temelinde yerleşmeye başlamıştır. Zaman zaman kesintilere uğramakla birlikte güçler ayrılığı ilkesi anayasalarda önemli bir yer tutmuştur.

1982 Anayasasının 7. maddesine göre, yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) aittir ve bu yetki devredilemez. TBMM 5 yılda bir halk tarafından doğrudan seçilen 600 milletvekilinden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte seçimleri cumhurbaşkanlığı seçimleri ile aynı günde yapılmaktadır. Yeni hükümet sisteminde yasamanın başlıca görevleri kanun çıkarmak, anayasa maddelerini değiştirmek, savaş ve barış ilanına karar vermek, para basmak, vergi koymak, bütçeyi onaylamak ve yürütmeyi çeşitli araçlarla denetlemektir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 8. maddesine göre yürütme yetkisi seçilmiş Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan beş yıl için seçilir. Yardımcılarını, bakanları ve üst düzey yöneticileri atama yetkisi cumhurbaşkanındadır.³

3 Yeni hükümet sisteminden önce yürütme yetkisi iki parçalıydı. Bir tarafta Bakanlar Kurulu ile birlikte attığı imzalarla cezaî, siyasi ve hukukî sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanı bulunmaktaydı. Diğer tarafta ise yürütme yetkisini kullanan ve bütün işlemlerinden dolayı siyasi, cezaî ve hukukî sorumluluğu bulunan Bakanlar Kurulu bulunmaktaydı. Bu ikili yapı ortadan kalktı ve yürütme yetkisi sadece cumhurbaşkanına geçmiş oldu. Yeni hükümet sistemi ile birlikte Cumhurbaşkanı, başbakan ve Bakanlar Kurulu'na ait yetkileri devralmış hem de eski yetkilerini kullanmaya devam etmiştir. Yürütme yetkisi Anayasa'nın 101-106. Maddeleri arasında ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir.

1982 Anayasa'sının 9. maddesine göre yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.⁴ Türkiye'de yargı Kıta Avrupa sistemi ile uyumlu olacak şekilde adli ve idari olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Danıştay ve Yargıtay yüksek mahkemeleri altında oluşan yargısal sistem illerde Cumhuriyet Başsavcılıkları altında örgütlenmiştir. Ayrıca uzun zaman varlığını sürdüren askeri yargı 16 Nisan 2017 referandumunun kabulü ile birlikte ortadan kalkmıştır.

Yargının idari işlemler kısmı Adalet Bakanlığınca, yargı işleri ise mahkemelerce yerine getirilmektedir. Ayrıca hâkim ve savcı atama, yer değiştirme görevlerine son verme işlemi Hâkimler Savcılar Kurulu'na gerçekleştirilmektedir. Anayasanın yargı bölümünde ayrıca en üst mahkeme olan Anayasa Mahkemesi, adli ve idari görev uyuşmazlıklarında ortaya çıkabilecek sorunları çözmek üzere kurulan Uyuşmazlık Mahkemesi ve TBMM adına kamu idarelerini mali açıdan denetleyen Sayıştay'a da yer verilmiştir.

2. İdari Teşkilat: Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim

Türkiye'de yasama tamamıyla başkentte örgütlenmişken, yargı kuvveti ise mahkemeler yolu ile taşrada örgütlenmiştir. Yürütme kuvveti ve bağlı idari teşkilatlar ise merkezi yönetim, merkezi yönetime bağlı taşra birimleri ile ayrı tüzel kişiliğe sahip yerinden yönetim kuruluşlarından oluşmaktadır.

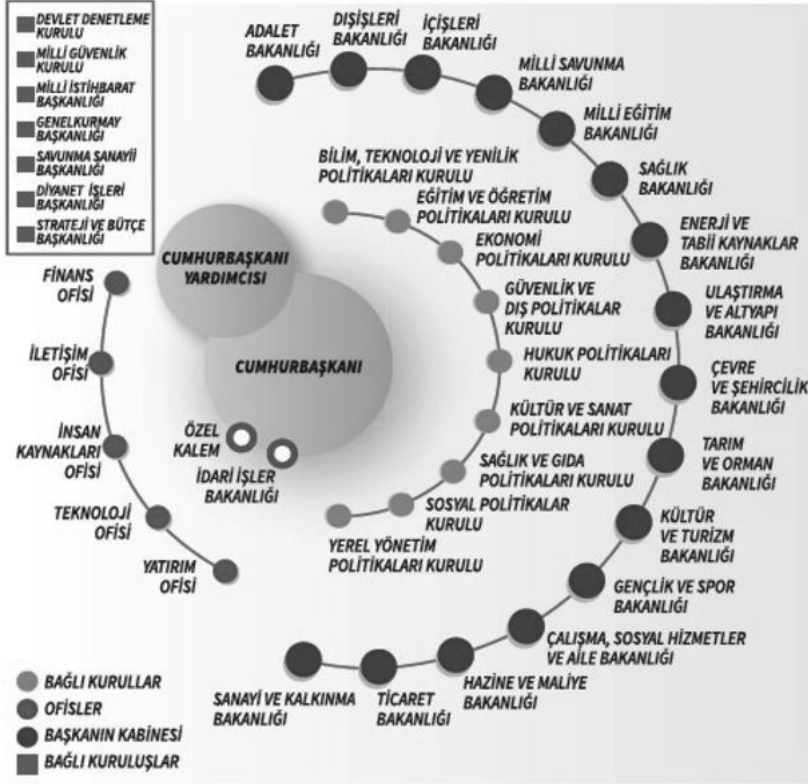
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte merkezi yönetimin başkent teşkilatı Cumhurbaşkanı, bakanlıklar, kurullar, ofisler ve bağlı birimlerden oluşmuştur.

10 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazetenin 30474 sayılı nüshasında yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre Cumhurbaşkanlığı'na bağlı merkezi yönetim aşağıdaki şekilde oluşmuştur.

Aşağıdaki şekilde daha önce cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlar arasında gösterilen Genelkurmay Başkanlığı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanmıştır.

4 Yargı hakkında daha detaylı bilgi için Anayasa'nın 138-160 arası maddelere bakınız.

Şekil 1: Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Şeması



İdareye ilişkin genel ilkeler 1982 Anayasa'sının 123. Maddesinde açıklanmıştır: “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.” Anayasa'nın 126. maddesinde ise merkezin taşra idaresine ilişkin temel ilkeleri görmek mümkündür: “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.” Bu madde doğrultusunda

ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre merkezi yönetimin başkent dışındaki birimleri il, ilçe ve bölge yönetiminden oluşmuştur.

Anayasa'nın 127. maddesinde ise mahalli idareler hakkında genel bir çerçeve belirlenmiştir. Buna göre “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir*”. Uygulamada İl Özel İdareleri, Belediye ve Köyler şeklinde üç türe ayrılan mahalli idareler ile ilgili temel ilkelere aynı anayasa maddesinde ayrıntılı biçimde yer verilmiştir. Türkiye’de mahalli idarelerin yanı sıra yine belli özerklikler esas alınarak kurulmuş olan hizmet yerinden yönetim kuruluşları da bulunmaktadır. Bu kuruluşların temel özelliği özerkliğin belli hizmetlere tanınmasıdır. Bu çerçevede Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Üniversiteler gibi bazı özerk kurumlar ortaya çıkmıştır.

3. İdarenin Düzenleyici İşlemleri

Türkiye’de yürütme fonksiyonu özel, bireysel somut işlemlerin yanı sıra düzenleyici ve kural koyucu işlemleri de içermektedir. 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında yürütmenin düzenleme; yani genel, objektif ve gayri şahsi hukuk kuralı koyma yetkisine sahip olduğu açıkça belirtilmiştir. Ancak anayasada açık bir hüküm olmasa da yürütmenin düzenleme yetkisine sahip olduğu ve bu yetkinin yürütme ve idare fonksiyonuna içkin olduğu söylenebilir. Çok sayıda günlük fonksiyonu üstlenen devletin bütün bu alanlarda düzenleme yetkisinin yasama tarafından yerine getirilmesi mümkün olmadığı için, bazı alanlarda yürütmenin de düzenleme yapması bir bakıma zorunludur. Ayrıca idarenin bütün yetkileri bağlı yetki şeklinde düşünülmemeyeceğinden belli konularda takdir yetkisine de sahip olması ve böylece düzenleyici işlemler yapması gerekir (Özbudun, 2005:201-202).

İdarenin işlemleri genel itibari ile tek yanlı (*idarenin karşı tarafın rızasına bakmaksızın tek yanlı iradesi ile açıkladığı işlemler*) ve iki yanlı

(*idare ve muhatabının karşılıklı rızalarına dayalı irade beyanlarıdır. Sözleşmeler gibi*) olmak üzere iki gruba ayrılabilir. Tek yanlı işlemler de kendi içinde bireysel işlemler (*idari kararlar: memur atama işlemi, disiplin cezası verme işlemi gibi*) ve düzenleyici (*genel ve gayri şahsi olan*) işlemlerdir (Gözler, 2015:116-117).⁵

İdarenin düzenleyici işlemleri dışında Anayasa’da isimleri yer almayan fakat uygulamada idarenin istifade ettiği genel, soyut, objektif hukuk kuralları da bulunmaktadır. Bunlara adsız düzenleyici işlemler denilmektedir. Kararname, karar, tebliğ, sirküler, genelge, ilke kararı, esaslar, yönerge, talimat, statü, genel emir gibi düzenleyici işlemler bunlardan birkaçıdır (Gözler, 2015:199).

16 Nisan 2017’de yapılan referandumla Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmiştir. Yapılan düzenleme ile ilk cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimlerinin 3 Kasım 2019’da yapılması ve seçime kadar belli uyum yasalarının çıkarılması ve bazı düzenlemelerin yapılması planlanmıştır. Ancak ilerleyen süreçte erken seçim kararı alınmış ve 24 Haziran 2018’de yapılan seçimlerin ardından Türkiye resmen yeni hükümet sistemine geçmiştir. Çalışmamızın konusunu teşkil eden Olağanüstü Hal Yönetimi KHK’ları hakkında bilgi vermeden önce, yürürlükten kaldırılan Olağan dönem KHK’ları, Tüzükler ve hala yürütmenin düzenleyici işlemleri içinde yer alan Yönetmelikler hakkında kısaca bilgi verilmektedir.

Yönetmelikler normal dönem KHK’ları ve tüzüklerinden farklı olarak yeni hükümet sistemi döneminde de idarenin düzenleyici işlemleri arasında kalmaya devam etmektedir. Anayasanın 124. Maddesine göre “*Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler*

5 1982’den 2017’ye kadar olağan zamanlarda Türkiye’de idarenin düzenleyici işlemleri Kanun Hükmünde Kararname (KHK), tüzük ve yönetmelik şeklinde idi. Ayrıca sıkıyönetim, seferberlik, savaş hali ve olağanüstü hal yönetimi dönemleri için idareye Olağanüstü Kanununun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmişti. Ayrıca Cumhurbaşkanının da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği için Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi bulunmaktaydı.

çıkabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.” 21/1/2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunun 16. maddesiyle, daha önce bu fıkrada yer alan “Başbakanlık” ibaresi “Cumhurbaşkanı” şeklinde, “tüzüklerin” ibaresi de “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin” şeklinde değiştirilmiştir.

1982 Anayasası'nın idareye tanıdığı idari düzenleme yetkilerinden biri de 119-122. maddelerinde belirtilen koşulların gerçekleşmesine bağlı olarak ilan edilecek sıkıyönetim, seferberlik, savaş halleri ve olağanüstü hal yönetimleri döneminde kanun hükmünde (OHAL KHK) çıkarılabilme yetkisiydi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum kapsamında çıkarılan 21/1/2017 tarih ve 6771⁶ sayılı Kanunun 16. maddesi ile sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali maddesi mülga olmuş, olağanüstü hal yönetimine karar verecek makam değiştirilmiş ve OHAL'i gerektirecek nedenler arttırılmıştır.

Devlet organlarının normal işleyişi içinde başa çıkamadığı durumlarda başvuru olan OHAL aşağıdaki koşullar oluştuğunda ilan edilebilir. Buna göre, “Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir. Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde

6 6771 sayılı Kanundan önce, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, ağır ekonomik sebepler, doğal afetler ve şiddet hareketleri nedeniyle yine aynı süre ile ve yurdun bir bölgesi veya tamamında OHAL ilan edebiliyordu. Yine bu kapsamda meclisten yetki almaksızın cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu konu sınırlaması olmadan KHK çıkarabilmekteydi. OHAL KHK'ları yargı denetimine de tabi değildi.

olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir. Cumhurbaşkanının talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz.”

OHAL süresince Anayasa'nın 104. maddesindeki kısıtlayıcı hükümlere tabi olmaksızın, cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir. Savaş vb. sebeplerle TBMM'nin toplanamaması hariç olmak üzere OHAL kararnameleri üç ay içinde meclise sunulur ve karara bağlanır. Aksi takdirde kararnameler kendiliğinden yürürlükten kalkar.

4. 15 Temmuz Darbe Girişimi ve OHAL İlanı

1946'dan itibaren çok partili siyasal yaşama geçen Türkiye, o tarihten sonra iktidara gelen bazı siyasi partilere karşı gerçekleşen darbe ve darbe girişimlerine tanıklık etmiştir. 1950 yılında yapılan seçimde iktidarı, Cumhuriyet Halk Partisi'nden devralan Demokrat Parti, art arda kazandığı üç seçimin ardından darbeye iktidardan uzaklaştırılmıştır. Darbe sonrasında başbakan ve iki bakan idam edilmiş ve Demokrat Parti kapatılmıştır. 27 Mayıs 1960'da yapılan bu darbe sonrasında ülke belli aralıklarla doğrudan veya dolaylı yollarla askerın siyasete müdahalesine maruz kalmıştır. 15 Temmuz 2016 tarihinde ise, ordu içindeki bir grup (FETÖ), siyasal iktidara karşı darbeye yeltenmiş, ancak Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın, halkın ve darbe karşıtı güvenlik güçlerinin mukavemeti ile darbe girişimi engellenmiştir.

Darbe girişiminin bastırılmasının ardından 20 Temmuz 2016 tarihinde Cumhurbaşkanı önce MGK'yı toplayarak görüşünü almış, ardından başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu Anayasanın mülga 120. maddesine dayanarak, yurdun tamamında 3 ay süre ile Olağanüstü Hal ilan etmiştir. Bundan sonraki süreçte üçer aylık dönemler halinde 7 defa uzatılan OHAL dönemi, 17 Temmuz 2018 tarihine kadar sürmüştür.

OHAL ilanı ile birlikte siyasal iktidar çok sayıda tedbiri de yürürlüğe koyarak darbe girişiminde bulunan veya destekleyen kamu görevlilerine karşı geniş kapsamlı bir mücadele başlatmıştır. Bu tedbirlerin en

dikkat çekeni OHAL KHK'leridir. OHAL'in yürürlükte kaldığı iki yıl boyunca çıkartılan KHK'larla başta idare olmak üzere pek çok alan ve konuda düzenleme yapılmıştır. Bu OHAL KHK'leriyle bazı kamu kurumları kapatılırken yenileri açılmış, başta asker, polis, yargı, üniversite mensupları olmak üzere on binlerce kamu görevlisi ihraç edilmiştir.

5. OHAL Kapsamında Çıkarılan KHK'ların Kamu Yönetimine Etkisi

15 Temmuz darbe girişiminden sonra 20 Temmuz 2016'da ilan edilen Olağanüstü Hal Yönetimi kapsamında çıkarılan KHK'ların yönetime etkileri başlığı altında sadece idari alanda düzenleme içeren KHK'lara yer verilmiştir. Ayrıca KHK'lar çıkarıldıkları tarih ve numaralara göre incelenmiş olup, bu KHK'ların merkezi yönetim, merkezi yönetimin sivil ve askeri ayağı ile yerinden yönetime etkisi alt başlıklar şeklinde ele alınmıştır.⁷ Çalışmada genellikle idarenin yapı ve işleyişine yönelik değişiklik yapan KHK maddeleri ele alınmış, daha önceki durumla yeni durum hakkında karşılaştırma yapılmıştır.

Türkiye'de 1971'den başlamak üzere çıkartılan her KHK'ya bir sayı verilmiş ve çalışma yapılırken bu sayının 703 olduğu anlaşılmıştır. Sonuncusu 9 Temmuz 2018'de Resmi Gazetede ilan edilmiştir. 20 Temmuz 2016-17 Temmuz 2018 tarihleri arasında yürürlükte kalan OHAL döneminde 30 civarında KHK (667-703) çıkarılmıştır. Bunların bir kısmı (703 sayılı KHK gibi) çok geniş konu ve alanlarda düzenleme yaparken bazıları ise sınırlı düzenlemeler içermiştir. Sadece ihraçları içermiş KHK'lar, çalışma kapsamına dahil edilmemiştir.

5.1. KHK'ların Merkezden Yönetim ve Taşra Teşkilatına Etkisi

OHAL döneminde çıkartılan KHK'lar ülkedeki merkezi yönetimin sivil ve askeri kanadı ile yerinden yönetim kuruluşlarını etkilemiştir.

7 KHK içeriklerinin bir bölümü için Nergis Demirkaya'nın www.gazeteduvar.com.tr sitesinde 2017 Temmuz ayına kadar çıkan KHK'lar için yaptığı özette de yararlanılmıştır.

Yaklaşık iki yıl süren OHAL döneminde Merkezi yönetimin yapı, insan kaynağı ve işleyişine yönelik önemli değişiklikler olmuştur. Bu değişikliklerin büyük bir kısmı KHK'lar aracılığıyla yapılmıştır.

5.1.1. Merkezi Yönetim ve Taşra Teşkilatının Sivil Kanadına Etkisi

KHK'larla merkezi kamu bürokrasisinin sivil kanadına yönelik yapılan önemli değişiklikler aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır.

-Başbakana bağlı olarak faaliyet yürüten Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) Cumhurbaşkanına bağlanmıştır. Bu çerçevede daha önce MİT Müsteşarının başkanlığını yürüttüğü Milli İstihbarat Koordinasyon Kuruluna Cumhurbaşkanı başkanlık edecektir (694 sayılı KHK, 25.8.2017).

-Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı (TİB) kapatılmıştır (671 sayılı KHK, 17.8.2016). Böylece darbe girişiminden önce de FETÖ yapılanmasının merkezlerinden biri olduğu gerekçesiyle tartışılan ve o dönemde casusluk faaliyetleri yapıyor gerekçesi 31 Mayıs 2014'te Ankara Gölbaşı Cumhuriyet Başsavcılığınca soruşturma açılan TİB'e terörle mücadele polislerince baskın düzenlenmiş ve serverlarına el konulmuştur (Hürriyet, 2018). Cumhurbaşkanı Erdoğan'da "TİB için bütün pisliklerin merkezi orası ifadesini kullanmış ve orayı kapatarak çalışanları hakkında gerekeni yapacaklarını ve görevlerini Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu başkanlığına devredeceklerini belirtmiştir" (Haberler.com, 2018).

-Memurların istifası zorlaştırılmıştır. Buna göre olağanüstü hal, seferberlik ve savaş hallerinde veya genel hayata müessir afetlere uğrayan yerlerdeki devlet memurları, çekilme istekleri kabul edilmedikçe veya yerine atanacaklar gelip işe başlamadıkça görevlerini bırakamayacaktır. (694 sayılı KHK, 25.8.2017). 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Olağanüstü hallerde çekilme kenar başlıklı 96. maddesinde yapılan bu düzenlemeye uymayan memurlar çekilmiş sayılanların yeniden atanmaları başlıklı maddenin c fıkrasına göre hiçbir surette devlet memurluğuna dönemeyeceklerdir.

Memuriyete girişte güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması zorunlu hale getirilmiştir (676 sayılı KHK, 29 Ekim 2016). KHK'dan önce 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre sadece bazı üst düzey kamu görevlileri, güvenlik mensupları gibi memur adayları hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılmaktaydı. KHK ile birlikte kamu görevine alınacak herkes için bu soruşturmalar zorunlu hale gelmiş oldu.

HKK'larla İçişleri Bakanlığı görev alanına giren aşağıdaki konularda da düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre:

Valilere ilde çıkabilecek olaylarda gerektiğinde TSK'dan yararlanma imkânı verilmiştir (674 sayılı KHK). Önceki uygulamada valiler ilde yaygın şiddet hareketleri baş gösterdiğinde ve bunları kendisine bağlı güvenlik güçleri ile bastıramadığında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 11 d fıkrasından kaynaklanan yetkileri kapsamında askeri birimlerden doğrudan yardım talep edebiliyordu. Askeri birimler de buna derhal cevap vermek durumundaydı.

Vali ve kaymakamların kişisel suçları hakkında soruşturma ve kovuşturma yapma yetkisi, ilgilinin görev yaptığı yerin bağlı olduğu bölge adliye mahkemesinin bulunduğu yerdeki il Cumhuriyet başsavcılığı ve aynı yer ağır ceza mahkemesine aittir. Ağır ceza mahkemesinin görevine giren suçüstü hâllerinde soruşturma genel hükümlere göre yapılır (680 sayılı KHK, 2.1.2017).

İçişleri Bakanlığı'na yurtdışında teşkilatlanması imkânı getirilmiştir (676 sayılı KHK, 29 Ekim 2016).

Geçici köy korucularına katıldıkları operasyonlar için ödenen tazminatlar arttırılmış olup, görev alanları genişletilmiştir (674 sayılı KHK).

Geçici köy korucularının unvanı "güvenlik korucusu" olarak değiştirilmiştir (676 sayılı KHK, 29 Ekim 2016).

Emniyet Genele Müdürlüğü tarafından yürütülen araç tescil hizmetleri noterliklere devredilmiştir (680 sayılı KHK (6 Ocak 2017). Ayrıca Emniyet Genel Müdürlüğünde 7000 adet çarşı ve mahalle bekçisi kadrosu ihdas edilmiştir.

Sağlık alanında aşağıdaki düzenlemeler yapılmıştır:

Başta Gülhane Askeri Tıp Akademisi hastanesi başta olmak üzere askeri hastaneler Sağlık Bakanlığına devredilmiştir (669 sayılı KHK, 31.7.2017). Böylece sağlık alanında asker sivil hastane ayrımı ortadan kalkmıştır.

İşyeri hekimi, iş sağlığı ve güvenliği uzmanı gibi görevleri yürüten kişi ve kuruluşlardan terör örgütleriyle bağlantılı olanların yetki belgeleri iptal edilmiştir (673 sayılı KHK, 1.9.2016).

Doktorların çalışma yaşı yükseltilmiştir. Böylece sağlık kurum ve kuruluşlarında görev yapan tabip, uzman tabip ve aile hekimlerine istekleri ve kurumların da onayı ile 72 yaşına kadar çalışma imkânı getirilmiştir (694 sayılı KHK, 25.8.2017).

Eğitim alanında KHK'larla yapılan düzenlemeler aşağıdaki gibidir:

Sözleşmeli öğretmenlik başvuruları, başvuru koşulları, sözlü sınav, atanma, adaylık, tayin, çalışma süreleri, sözleşmeli öğretmenlikte geçirilen sürelerin memuriyette değerlendirilmesi ve diğer bazı haklarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır (668 sayılı KHK, 27.7.2016).

Dershane öğretmenlerine KPSS şartı olmadan sözleşmeli öğretmenlik imkânı getirilmiştir. KHK'ya göre dershanelerde 6 yıl öğretmenlik yapmış olanlar öğretmen alım kadrolarına KPSS şartı olmadan başvurabileceklerdir (674 sayılı KHK, 1.9.2016).

OHAL KHK'ları ile yargı alanında yapılan düzenlemelerin bazıları aşağıdaki gibidir:

Normal şartlarda 24 saat olan gözaltı süresi, 30 güne çıkarılmıştır. KHK'daki düzenlemeden önce Ceza Muhakemeleri Kanunu'nun gözaltı başlıklı 91. maddesine savcılık kararıyla gözaltına alınmasına karar verilen kişinin gözaltında tutulma süresi, "yakalama yerine en yakın hâkim veya mahkemeye gönderilmesi için zorunlu süre hariç, yakalama anından itibaren" 24 saati geçemiyordu. Toplu olarak işlenen suçlarda, delillerin toplanmasındaki güçlük veya şüpheli sayısının çokluğu nedeniyle; Cumhuriyet savcısı gözaltı süresinin, her defasında bir günü geçmemek üzere, üç gün süreyle uzatılması için yazılı olarak talimat verebiliyordu.

667 sayılı KHK ile bu süre 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlar ve toplu işlenen suçlar bakımından, olağanüstü halin devamı süresince 30 gün olarak belirlenmiştir.

23 Ocak 2017’de çıkarılan 684 sayılı KHK kapsamında 30 günlük gözaltı süresi 7 güne düşürülmüştür. Delillerin toplanmasındaki güçlük veya şüpheli sayısının çokluğu nedeniyle Cumhuriyet savcısı, gözaltı süresinin yedi gün süreyle uzatılmasına yazılı olarak emir verebilir.

1 Temmuz 2016 tarihine kadar işlenen kimi suçlarda denetimli serbestlik süresi 1 yıldan 2 yıla çıkarılmıştır. Hapis cezasının 2/3’ünü yatanlar için koşullu salıverilme şartı, cezanın “yarısı”nın yatılması şeklinde değiştirilmiştir (668 sayılı KHK). Böylece şartlı salıverme şartı yumuşatılmıştır.

OHAL kovuşturmalarındaki duruşmalarda en çok üç avukat bulundurulması hükmü getirilmiştir. Ayrıca avukatların müvekkilleri ile görüşmeleri kısıtlanmıştır (676 sayılı KHK, 29 Ekim 2016). 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun savunma başlıklı beşinci bölümü müdafî seçimi, görevlendirilmesi, görev ve yetkileri şüphelinin veya sanığın müdafî seçimi konulu 149. maddesinin 1. fıkrasına göre “şüpheli veya sanık, soruşturma veya kovuşturmanın her aşamasında bir veya birden fazla müdafinin yardımından yararlanabilir; kanuni temsilci varsa, o da şüpheliye veya sanığa müdafî seçebilir. KHK ile yapılan düzenlemede aynı maddenin 2. fıkrasında soruşturma evresi için en fazla üç avukat bulundurulabilir hükmü getirilmiştir. Ayrıca örgüt faaliyeti çerçevesinde işlenen suçlar bakımından yürütülen kovuşturmalarda duruşmada en çok üç avukat hazır bulunabilir.

OHAL kapsamında tutuklu ve hükümlü olarak cezaevinde bulunanların yapılan her türlü sınava girmesi yasaklanmıştır (677 sayılı KHK, 22 Kasım 2016).

Adalet Bakanlığı bünyesinde Türkiye aleyhine AİHM’e yapılan başvuruları takip etmek amacıyla İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı kurulmuştur (694 sayılı KHK).

Milletvekillere seçimler öncesinde ya da sonrasında işlediği suçlardan dolayı soruşturma açılabilmesi mümkün hale getirilmiştir. Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen milletvekili hakkında soruşturma ve kovuşturma yapma yetkisi Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı ve bu yerin ağır ceza mahkemesine verilmiştir (694 sayılı KHK, 25.8.2017).

1982 Anayasası'nın Yasama dokunulmazlığı başlıklı 83.cü maddesi ise şöyledir: "Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasasının 14 üncü maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde yetkili makam durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi hakkında, seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır; üyelik süresince zamanaşımı işlemez. Tekrar seçilen milletvekili hakkında soruşturma ve kovuşturma, Meclisin yeniden dokunulmazlığını kaldırmasına bağlıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisindeki siyasi parti gruplarınca, yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz."

HSK üyelerinin soruşturmasında yetki, Kurul'dan alınarak Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına verilmiştir (690 yılı KHK, 29 Nisan 2017). Son iki maddedeki düzenleme ile Cumhuriyet Başsavcılıkları çok yetkili konuma gelmişlerdir.

KHK'larla aşağıdaki alanlarda da düzenleme yapılmıştır:

OHAL kapsamında kayyum atanan şirketlerdeki görevler Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmiştir (674 sayılı KHK, 1 Eylül 2016).

OHAL KHK'ları ile ilgili kararları incelemek üzere 7 kişilik Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu kurulmuş. 2 yıl çalışacak komisyonun 1 ay içinde üyelerinin atanması hükme bağlanmıştır. Komisyon kararlarına karşı HSYK (HSK) tarafından belirlenecek Ankara

İdare Mahkemelerinde iptal davası açma hakkı düzenlenmiştir (685 sayılı KHK, 23 Ocak 2017).

Bu kapsamda kurulan komisyon 17 Temmuz 2017'de göreve başlamıştır. Komisyon olağanüstü hal kapsamında doğrudan kanun hükmünde kararname hükümleri ile tesis edilen kamu görevinden çıkarma, öğrencilik bursunun kesilmesi, emekli güvenlik personelinin rütbelerinin alınması ve kapatılan kurum ve kuruluşların başvurularını değerlendirip karara bağlamakla görevlendirilmiştir. Komisyonda 80'i rapor yazıcı (hâkim, uzman, müfettiş) olmak üzere toplam 250 personel görevlendirilmiştir. KHK'larla 125.678'i kamu görevinden çıkarma olmak üzere 131.922 tedbir işlemi gerçekleşmiş olup, 9 Kasım 2018 itibariyle bunlardan 125.000'i komisyona başvurmuş, 42000 dosya hakkında karar verilmiştir. 22 Aralık 2017 tarihinden itibaren karar verme sürecine başlamış olan Komisyon tarafından, **09/11/2018** tarihi itibariyle verilen karar sayısı (3.000 kabul, 39.000 ret olmak üzere) toplam 42.000'dir (<https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr/>, 2018).

24 Aralık 2017 tarih ve 695 sayılı KHK ile kamu görevinden çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın rütbe ve/veya memuriyetlerinin alınacağı, bu kişilerin görev yaptıkları teşkilatlara yeniden dönmeyecekleri, bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemeyecekleri, bunların uhdelerinde bulunan her türlü kurul üyeliklerinin ve görevlerin sona ereceği belirtilmiştir.

27 Aralık 2017 tarih ve 696 sayılı KHK' ile MİT fiili kadrosuna atanan personelin teşkilata yazılı olarak müracaat etmesi halinde istifa edebileceği bu nedenle MİT personeli hakkında 657 sayılı Kanunun çekilmiş sayılma ile ilgili hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir. MİT'te göreve başladıkları tarihten itibaren beş yıl geçmeden istifa edenler görevle ilişkilerinin kesildiği tarihten itibaren beş yıl geçmedikçe devlet memurluğuna alınamazlar hükmü getirilmiştir.

4 Temmuz 2018 tarih ve 698 sayılı KHK çeşitli kanunlarda geçen başbakan, bakanlar kurulu, icra kurulu, bakan gibi bazı ifadelerin cumhurbaşkanı olarak değiştirildiğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum amacıyla yapılmıştır.

7 Temmuz 2018 tarih ve 699 sayılı KHK Cumhurbaşkanını Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname üst başlığını taşımış olup, sadece cumhurbaşkanı ve atadığı bakanlar ile cumhurbaşkanı yardımcılarının ne zaman ant içeceklerini (yemin edeceklerini) düzenlemiştir.

7 Temmuz 2018 tarih ve 700 sayılı KHK Bakanlar Kurulu yetkilerinin cumhurbaşkanlığına devir edildiğini, çeşitli kanunlarda geçen Bakanlar Kurulu, Hükümet, İcra Vekilleri, Başbakanlık gibi ifadeler yerine cumhurbaşkanı ifadelerinin yasa metinlerine işlendiği belirtilmiştir. Ayrıca aynı KHK ile başvekil ve başbakan ibareleri yerine cumhurbaşkanı ibarelerinin kullanılacağı, tüzük yerine yönetmelik, kararname yerine karar sözcüklerinin kullanılacağı hükmüne yer verilmiştir.

9 Temmuz 2018 tarih ve 702 sayılı KHK Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname başlığını taşımakta olup, genel olarak bu kurumla alakalı düzenlemeleri içermektedir. KHK'nın amacı 1. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre bu KHK'nın amacı *“barışçıl kullanım ilkesi esas alınarak, nükleer enerji ve İyonlaştırıcı radyasyona ilişkin faaliyetlerin yürütülmesi sırasında çalışanların, halkın, çevrenin ve gelecek nesillerin İyonlaştırıcı radyasyonun olası zararlı etkilerinden korunmasına yönelik uygulanması gereken temel ilke ve esaslar ile tarafların sorumluluklarını ve bu faaliyetler üzerinde düzenleyici kontrol yetkisini haiz Nükleer Düzenleme Kurumunun teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları ile personelinin özlük haklarına ilişkin esasları belirlemektir.”*

9 Temmuz 2018 tarihinde çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname merkezi yönetime etkileri bakımından en geniş kapsamlı düzenleme olup, tek başına ayrı bir çalışmanın konusu olabilecek niteliktedir. Bu KHK ile Bakanlıkların, bazı bağlı kuruluşların teşkilat kanunları lağvedilmiş, bazı bakanlık ve kuruluşların isimleri değiştirilmiş, kaymakamlık, hâkimlik gibi kariyer mesleklerine giriş koşulları değiştirilmiş, bu mesleklere girebilecek bölümlerin sayısı arttırılmış, belli bir süre devlet deneyimi olan kişilerin devletin önemli pozisyonlarında çalışması imkânı getirilmiştir. 703 sayılı KHK ile Mit Müsteşarının unvanı

Mit Başkanı olarak değişmiş; Toplu Konut İdaresi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanmıştır. Ayrıca Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı ve Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü kapatılmış, Kamu Güvenliği Müsteşarlığına bağlı haklar İçişleri Bakanlığına devredilmiştir. Müsteşar kadroları kaldırılmış olup, yeni dönemde müsteşarların görevleri Bakan Yardımcılarına aktarılmıştır.

5.1.2. Merkezi Yönetimin Askeri Kanadına Etkisi

OHAL KHK'ları ile askeri bürokrasi alanında da çok önemli değişiklik ve düzenlemeler yapılmıştır.

31 Temmuz 2017'de yayınlanan 669 sayılı KHK ile Harp Akademileri ve askeri okullar kapatılmıştır. Bunların yerine Milli Savunma Üniversitesi kurulmuştur. Böylece Osmanlı döneminde kurulan Harp Akademileri ve askeri okulların varlığına son verilmiştir. Türk siyasal yaşamında etkili olan bu okullar (Karabelias, 1998:37), olağandışı dönemlerde sıkça gündeme gelmiştir. Siyasilerin bir kısmı, bu okullarda yürütülen siyasal faaliyetlerden rahatsız olmalarına rağmen bu rahatsızlıklarını dile getirmekte zorlanmışlardır. 15 Temmuz darbe girişimi ise, bu okulların kapatılması hususunda siyasal iktidara önemli meşruiyet gerekçesi sunmuştur.

669 sayılı KHK ile Yüksek Askeri Şura'nın yapısı değiştirilmiş, kurulda sivil sayısı arttırılmıştır. Eski halinde şuranın üyeleri Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma Bakanı, kuvvet komutanları, ordu komutanları, Jandarma Genel Komutanı, Donanma Komutanı ile silahlı kuvvetlerdeki orgeneral ve oramirallerden oluşmaktaydı. Yeni düzenlemeye göre Şura üyeleri Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcısı, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı ve Milli Savunma Bakanı ile kuvvet komutanları olmuştur. 15 Temmuz 2018 tarih ve 8 numaralı Yüksek Askeri Şura'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile YAŞ'ın yapısı yeniden düzenlenmiştir. Buna göre YAŞ'ın yeni üyeleri: Cumhurbaşkanı yardımcısı, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı,

Milli Eğitim Bakanı, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanlarıdır. Gerekğinde cumhurbaşkanı da YAŞ'a katılabilir ve başkanlık yapabilir. Cumhurbaşkanının katılmadığı toplantılarda görevlendireceği yardımcısı başkanlık yapar.

Kuvvet komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığına bağlanmış, Genelkurmay başkanı olarak atanmak için kuvvet komutanlığı yapma şartı kaldırılmıştır (669 sayılı KHK). Önceki halinde Kuvvet Komutanlıkları Genel Kurmay Başkanlığında bağlıydı. Genel Kurmay Başkanı ise Bakanlar Kurulu tarafından teklif edilir Cumhurbaşkanı tarafından atanır veya görevine son verilirdi. Ayrıca Genel Kurmay Başkanı görev ve yetkilerinden dolayı başbakana karşı sorumluydu. 10 Temmuz 2018 tarihli 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 338. maddesi ile Genel Kurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığına bağlanmıştır. Bu düzenleme ile cumhuriyetten önce bir bakanlık olarak örgütlenen Genel Kurmay başkanlığı sonraki yıllarda bu özelliğini kaybederek özel bir statü ile yeniden biçimlendirilmiş, önce başbakanlık daha sonra Milli Savunma Bakanlığına bağlanmıştır. 1960 darbesi sonrasında yeniden özel bir statüye kavuşan Genel Kurmay Başkanlığı'nın bu konumu pek çok kez tartışma konusu olmuş, kuruluşun bu ayrı statüden çıkarılarak başbakanlık veya ilgili bakanlığa bağlanması gerektiğine dair görüşler ortaya konulmuştur. Son düzenleme ile bu görüşler karşılık bulmuş, Genel Kurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığına bağlanmıştır.

15 Temmuz'da hayatını kaybedenlerin yakınları zorunlu askerlikten muaf tutulmuştur (678 sayılı KHK, 22 Kasım 2016).

Üniversitelerin 4 yıllık fakültelerinden pilot olarak mezun olanların başvuruları halinde ve gerekli diğer koşulları sağlamaları halinde TSK bünyesinde pilot olarak görev yapmalarının önü açılmıştır. Pilotaj eğitiminde başarısız olanlar başka birimlerde görevlendirilebilecekleri hükmü getirilmiştir. Ayrıca daha önce TSK'da pilot olarak görev yaparken herhangi bir nedenle ayrılmış olanların gerekli koşulları sağlamaları halinde tekrar TSK bünyesine dönmelerine imkân tanınmıştır (671 Sayılı KHK, 17.8.2016).

6 Ocak 2017’de çıkarılan 681 sayılı KHK ile TSK İç Hizmet Kanunu’nda değişiklik yapılmış, Genelkurmay Başkanının subayların sınıflandırılması, general kadrolarının belirlenmesi, görev süreleri gibi konulardaki yetkileri kısıtlanmış, YAŞ kararlarındaki yetki Milli Savunma Bakanına devredilmiştir. Ayrıca TSK’daki üst düzey atamalarda, diğer kamu görevlilerinin atanmasında uygulanan esaslar öngörölmüş, erbaş olmak için “lise mezunu” şartı kaldırılmış böylece ilkökul mezunlarına da erbaşlık yolu açılmıştır. Aynı KHK’ile Milli Savunma Bakanlığına TSK mensuplarına yönelik olarak disiplin soruşturması yapabilmesi konusunda yetki verilmiştir.

25.8.2017 tarihli 694 sayılı KHK ile Jandarma Genel Komutanlığında istihdam edilmek üzere alınan uzman erbaşların, komutanlıkta üç yıllık hizmet sürelerini tamamlamaları halinde askerlik hizmetini de yerine getirmiş olacaklarına dair düzenleme yapılmıştır (694 sayılı KHK, 25.8.2017).

27 Temmuz 2016 tarih ve 668 sayılı KHK ile Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı İçişleri Bakanlığı’na bağlanmıştır.

Milli Savunma Bakanlığı personelinin güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasının MİT ve Emniyet Personeli tarafından yapılması hükme bağlanmıştır.

24.12.2017 tarih ve 695 sayılı KHK ile daha önce askeriyeden emekli olmuş ve FETÖ ile ilişkisi tespit edilerek KHK ekli listesinde yer alanların emeklilik haklarının iptal edileceği ve bunların emekli kimliklerinin geri alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca bu kişilerin bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemeyecekleri, bunların uhdelerinde bulunan her türlü kurul üyeliklerinin ve görevlerin sona ereceği açıklanmıştır.

5.2. Yerinden Yönetim Kuruluşlarına Etkisi

Toplumun ihtiyaçların yetkilendirilen en yakın idari birim tarafından karşılanmasını, yetkinin alt kademeye aktarımının gerekli olduğunu ve hizmetin daha iyi görülmesi gereğiyle alt kademeye devretmesini (Özer, 2012, 444) ifade eden yerellik ilkesi kapsamında Türkiye’de

yer ve hizmet yerinden kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu kuruluşlardan kamu yönetimi içerisinde etki bakımından öne çıkanı, belediyeler ile üniversitelerdir.

5.2.1.Mahalli İdarelere Etkisi

Terör bağlantısı nedeniyle belediye başkanlarının görevden alınabilmesine, yerlerine kayyum atanmasına imkân getirilmiştir (674 sayılı KHK, 1.9.2016). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesine göre, Belediye başkanlığının herhangi bir sebeple boşalması halinde, vali tarafından belediye meclisinin 10 gün içinde toplanmasını sağlar. Bu sürede toplanan meclis, a) Belediye başkanlığının istifa, ölüm gibi sebeplerle boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasını almış olması durumunda bir başkan, b) Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak şekilde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması halinde ise bir başkan vekili, seçer. Aynı kanunun 46. maddesinde ise belirtilen süre içinde bir başkan veya vekil seçilememesi durumunda seçim yapılınca kadar il ve büyükşehir belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise valinin belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip bir kamu görevlisini belediye başkan vekili olarak görevlendireceği belirtmiştir. 674 sayılı KHK ile 45. maddeye işlenen ek fıkrada (*Ek fıkra: 15/8/2016-KHK-674/38 md.; Aynen Kabul: 10/11/2016-6758/34 md.*) şu düzenlemeye gidilmiştir. Belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde yerlerine belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilebilir. Görevlendirme 46. maddedeki makamlarca yapılır. Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliliğine sahip olması şarttır.

Yetki kapsamında aralarında büyükşehir belediyeleri, il, ilçe ve belde belediyelerinin olduğu 100 civarında belediyeye kayyum atanmıştır. Kayyum atanan belediyelerin başkanlarının çoğu (Şubat 2018 itibari ile 93 tanesi) hakkında PKK ile yakınlıkları münasebeti ile görevden

uzaklaştırma kararı alınmış. Bu belediyeler Demokratik Bölgeler Partili Belediye Başkanlarınca yönetilmekteydi (Alptekin ve İlhan, 2018:9). Demokratik Bölgeler Partisi yerel yönetimler seçimlerine katılan ve HDP ideolojisi ile aynı ideolojiye sahip bir partidir. Bunların dışında Kayyum atanan belediyelerin bir kısmı MHP bir kısmı ise Ak Partiydi. Bazı belediye başkanları hakkında ise FETÖ yakınlığı nedeniyle görevden uzaklaştırma yapılmıştır.

2 Kasım 2016 tarih ve 678 sayılı KHK ile Belediyelerdeki grevlerin 60 gün süreyle ertelenmesinin önü açılmıştır. Aynı KHK da, kayyum atanan belediyelerde, belediye hizmetinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesine imkân sağlanmış ve belediyelere iş yapan şirketlerin sözleşmelerinin tek taraflı olarak feshedilmesi yetkisi verilmiştir.

KHK ile Aksaray'ın Sultanhanı ile Artvin'in Hopa ilçesine bağlı Kemalpaşa beldeleri ilçe yapılmıştır (694 sayılı KHK, 25.8.2017).

Köy Kanununun 74. maddesine eklenen fıkra ile köy korucularının suç işlemeleri halinde İçişleri Bakanlığı'nın kendilerine avukat vereceği düzenlenmiştir (694 sayılı KHK, 25.8.2017).

24.12.2017 tarih ve 696 sayılı KHK ile Belediye ve İl Özel İdareleri bünyesindeki şirketlerde hizmet alım sözleşmesi ile çalışan alt yüklenicilerce çalıştırılan kişilerin belli şartlar altında aynı kurumlarda işçi statüsüne geçirilmelerinin önü açılmıştır.

5.2.2.Üniversitelere Etkisi

Çalışma kapsamında incelenen KHK'larla yükseköğretim alanında da pek çok düzenleme yapılmıştır.

Buna göre 23 Temmuz 2016 tarihli KHK ile 15 vakıf yükseköğretim kurumu kapatılmış, Kapatılan kurumlardaki öğrenciler Devlet ve diğer vakıf üniversitelerine yerleştirilmiştir.

Daha önce de söylendiği gibi kapatılan askeri okullar yerine Milli Savunma Üniversitesi kurulmuştur (669 sayılı KHK).

Üniversitelerde Rektörlük makamı için yapılan seçimler kaldırılmış, rektörlerin atanması usulüne geçilmiştir (676 sayılı KHK, 29 Ekim

2016). KHK öncesi uygulamada yardımcı doçentler (Dr. öğretim üyesi), doçent ve profesörlerin oy kullanabildiği seçimler yapılmaktaydı. Seçim neticesinde en fazla oyu alan 6 kişi YÖK'e gönderilir, YÖK te aralarından üç kişinin ismini cumhurbaşkanına sunar, cumhurbaşkanı bunların birini 4 yıl için rektör olarak atardı. Yeni sistemde cumhurbaşkanı üniversite rektörlüğü için müracaat eden adaylar arasından birini 4 yıl için atamaktadır.

17. 8. 2016 tarih ve 671 sayılı KHK ile 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 35. maddesi kapsamında bir üniversite adına başka bir üniversitede lisansüstü öğrenime gönderilen ve uygulamada ÖYP'li olarak bilinen araştırma görevlilerinin tamamı 33 a kadrosundan enstitü kadrosu olarak bilinen ve daha güvencesiz bir statü olan 50 d maddesine alınmıştır. Ancak 18 Mayıs 2018 tarihli ve 30425 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7143 sayılı "*Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*"un 15 inci maddesi ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na eklenen geçici 78. ci madde ile söz konusu araştırma görevlileri tekrar 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 33 a maddesi kapsamına alınmıştır.

671 sayılı KHK ile öğretim elemanlarının emeklilik yaşı 72'den 75'e yükseltilmiştir. Aynı KHK ile rektörlerin yurt dışına çıkışı Yüksek Öğretim Kurumu'nun iznine bağlanmıştır.

25. 8. 2017 tarih ve 694 sayılı KHK ile üniversitelerden ihraç edilen akademisyenlerin kurumlarına dönmelerinin önü kapatılmıştır. Söz konusu KHK'ye göre, ihraç edilen akademisyenlerin üniversiteye dönmeleri yönünde karar verilse dahi atamalarının kendi üniversitelerine değil, Ankara, İstanbul, İzmir hariç olmak üzere özellikle 2006'dan sonra kurulan üniversitelere öncelik verilecek şekilde yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç

Egemenlik yetkisinin halka ait olduğu düşüncesine dayanan demokrasi düşüncesi, modern dönemde temsiliyet ilkesi üzerinden hayat bulmuştur. İktidarını dayandırdığı kaynağa ve elde ediş şekline

bakılmaksızın; mutlak iktidarların sahip olduğu gücü kötüye kullanma ihtimalinin yüksek olduğu tarihi yaşanmışlıklarla tecrübe edilmiştir. Bu tecrübenin neticesi, liberal demokrasilerde siyasal iktidarlar temel hak ve özgürlükleri korumayı esas alan anayasalar ile güçler ayrılığı ilkesiyle sınırlandırılmıştır. Siyasal iktidarların sahip olduğu güç; yasama, yürütme ve yargı arasında karşılıklı olarak birbirlerini denetleyebilecekleri şekilde paylaşılmıştır. Yine bu demokrasilerde, egemenliğin her bir parçasının nasıl göreve geleceği, yetki ve sorumluluklarının ne olacağı yasal metinlerde belirtilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti de kuruluşta egemenliğin kaynağını halka dayandırmış ve egemenliğin kullanılmasını yasama, yürütme ve yargı şeklinde üçe bölerek, bunların her birini ayrı erklerle bırakmıştır. Bununla birlikte Türkiye’de yasamanın, yürütmenin ve yargının yetkilerinin ne olduğu ve bu yetkileri kimin nasıl kullanılacağı da hem anayasalarda hem de yasalarda düzenlenmiştir. Ayrıca her bir organa çalışmalarını sürdürebilmesi amacıyla yönetsel araçlar tahsis edilmiş, varlığını idame ettirebilmesi için çeşitli koruyucu tedbirlere başvurabilme hakkı sağlanmıştır. Ancak, Türkiye’de çok partili dönem öncesi ve sonrasında yürütme erki ya da bu erkin güç ve imkânını kullananlar sistemin asli belirleyici gücü olmuştur. Çok partili sisteme geçiş ve özellikle de 1950 yılında Demokrat Partinin iktidara gelmesiyle birlikte, yürütmenin atanmış kanadı ile yasama ve özellikle de yürütmenin seçilmiş kanadı arasında iktidar mücadelesi yaşanmaya başlamıştır. Seçilmişler temsiliyeti işleten unsurlar üzerinden iktidara gelmek ve iktidarda kalmak için uğraşırken, rejimin sahibi, koruyucusu ve kollayıcısı olarak kendini gören seçkin kamu bürokrasisi, elindeki gücü paylaşmama eğilimindeydi.

Seçkin kamu bürokrasisinin asker kanadı, belli dönemlerde darbe yaparak yasama, yürütme ve yargı yetkisini gasp etmiş ve sisteme doğrudan müdahalede bulunmuştur. Bazı dönemlerde ise, 1961 anayasasının ortaya çıkarttığı kurum ve kurullar ile sivil(!) yapılar aracılığıyla dolaylı yollarla müdahalede bulunmuştur. Bu girişimlerin ardından siyasi ve idari alan yeniden düzenlenmeye çalışılmış buna uygun yasal ve kurumsal tedbirler yürürlüğe konulmuştur. Bu tedbirlerin çoğu seçilmiş

siyasal iktidarı kontrol amacı ile yapılırken bazıları ise, yürütmenin seçilmiş kanadının elini güçlendirebilecek özellikte olmuştur. 12 Mart 1971 müdahalesi sonrasında anayasaya giren, kanun hükmünde kararname, yürütmenin seçilmiş kanadını özellikle yasama karşısında güçlendiren yetkilerden biri olmuştur. KHK'lar, Hükümetlere yasama organı gibi düzenleme yapabilme yetkisini sınırlı da olsa vermektedir. Bu yetkinin olağanüstü dönemlerde kullanılan biçimi ise gerekli koşullar oluştuğunda idareye yetki kanunlarına ihtiyaç olmaksızın geniş bir düzenleme yetkisi vermiştir. Yani hükümetler bu gibi dönemlerde normal düzenleyici araçları ile başa çıkamayacakları sorunlara karşı olağanüstü yetkileri ile müdahale edebilme imkânına sahip olmaktadır. Ancak, KHK'ların olağanüstü dönemlerde kullanılmasında güvenlik bürokrasisinin Milli Güvenlik Kurulu aracılığıyla hükümetleri yönlendirmesi ve belirleyiciliği söz konusu olmuştur.

15 Temmuz 2016 gecesi Türk siyasal hayatında hükümetlere karşı girişilen askeri darbe veya askeri darbe teşebbüslerine son bir halka eklenmiş oldu. Ancak, bu darbe girişimi sürecinde ve sonrasında yaşananlar ülkede daha önce yaşananlara hiç benzemeyen bir durum ortaya çıkmasına zemin hazırladı. Ordu içinde bir gruba mensup askerlerin o gece sivil iktidarı görevden uzaklaştırmak üzere başlattıkları askeri müdahale cumhurbaşkanının çağrısı, güvenlik güçlerinin mücadelesini ve halkın canı pahasına karşı çıkması ile başarısızlığa uğramıştır. Takip eden birkaç gün içinde hükümet anayasadan kaynaklı hakkını kullanarak olağanüstü yönetim aracına başvurmuş ve ülkenin tamamında Olağanüstü Hal Yönetimi ilan etmiştir. Yaklaşık 2 yıl süren bu yönetim kapsamında en etkili araçlardan biri olan Kanun Hükmünde Kararnameleri çıkararak sivil alanda ve devlet yönetimi alanında ciddi değişikliklere gitmiştir. Çoğu Türk Yönetim yapısında önemli değişiklikler içeren bu kararnamelerin sayısı 30 kadar olmuştur. Yukarıda da birkaç başlık altında olabildiğince detaylı olarak verilmeye çalışılan kararnamelerle Türk Kamu Yönetiminde çoğu normal yasal veya idari düzenlemelerle yapılması imkânı olmayan pek çok düzenleme ve yenilik yapılmıştır. Özellikle askeri bürokrasi alanında KHK'larla yapılan değişiklikler ülke demokrasisinin yasal ve yapısal yönleriyle konsolide

olmasına ve kamu yönetimi sisteminde köklü değişiklikler yaşanmasına aracılık etmiştir. Bununla birlikte sivil bürokrasi alanında yapılan değişiklikler ülke demokrasisi açısından askeri bürokrasi alanındaki kadar olumlu etkiler barındırmasa da, yasal, yapısal ve işlevsel düzeyde önemli değişikliklerin yaşanmasına neden olmuştur. Ayrıca, OHAL KHK'ları ile yapılan düzenlemeler, Türkiye'nin 2017 sonrasında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin altyapısının oluşumuna da büyük katkılar yapmıştır.

THE EFFECT ON PUBLIC ADMINISTRATION OF DECREE LAWS ISSUED AFTER THE JULY 15 COUP ATTEMPT

Abstract

The main feature of the Republic of Turkey is to be based on the separation of powers. According to this basis, the legislation, execution and judiciary powers are organized separately, and their duties, authorities and the sources of their authorities are defined out in the constitutions. According to this, the legislative power makes the laws, sets the general rules. The executive power implements these rules according to the laws. Judicial power solves problems arising from the application. It can be said that the executive power is at the center of this structure even if the country's the administration was established on the basis of the separation of powers. On the basis of this feature, governments govern the country with the authority that they get from the citizens in the elections. However, after the transition to multi-party political life, this authority belonged to the executive area was taken away from the power of Execution by military coups. After 1950, especially conservative political powers were subjected to military coups and coup attempts almost every decade. On the night of July 15, 2016, a new attempt was added to these coups. The coup attempt failed as a result of, the support of the citizens to the legitimate government, the resistance of the citizens to the coup, the struggle of the government and the security forces. Then government took some measures quickly. Declaration of State

of Emergency throughout the country was one of the first measures. In this framework, the government has regulated various areas by enacting a great number of Decree-Laws. The reflections of the measures taken by the Government after the coup attempt of July 15 to the administration were determined as the subject of this study. This analysis will be made in the context of dozens of decree laws that were enacted during the State of Emergency applied at three-month period in the whole of Turkey between the dates July 21, 2016 and July 17, 2018. Within this framework, the regulations made by Decree Laws of State of Emergency on the central government, local and decentralized administrations will be discussed. The study is largely based on legal-legal texts.

Keywords: Turkey, 15 July, State of emergency management, Decree, Administration, Structure.

Kaynakça

- Alptekin, H. ve Bekir İ. (2018). Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü İle Mücadeledeki Rolü, Ankara, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Raporu.
- Balta, T. B. ve Hüseyin N. K. (1960), “ Türkiye’de Hukuk Devleti Anlayışı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 3, ss. 1-10.
- Demirkaya, N. (2017), “İşte Bir Yıldır, OHAL Kapsamında Yayınlanan Tüm KHK’lar ve İçerikleri”, *www.gazetehaber.com.tr*, (Erişim Tarihi: 18.09.2017).
- Gözler, K. (2004), *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Bursa Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2015), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa, Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, Ş. (2013), *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Ankara, Turhan Kitabevi.

- Günel, H. Y. (1964), “Hukuk Devleti Kavramı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 3, ss. 103-124.
- Huber, E. R. (1970), “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet”, (Çev. Tuğrul Ansay), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 3, ss.27-51.
- Karabelias, G. (1998), ‘*Civil-Military Relations: a Comparative Analysis of the Role of the Military in the Political Transformation of Post-war Turkey and Greece: 1980-1995*’ <http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/karabeli.pdf> (15.03.2018)
- Karatepe, Ş. (2013), *Anayasa Hukuku*, Ankara, Savaş Yayınevi.
- OHAL Komisyonu Kararları, <https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 12.11.2018).
- Özbudun, E. (1995), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Özer, M. A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Barış Kitap
- Özyörük, M. (1959), *Hukuka Giriş*, Ankara, Ege Matbaası.
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.
- 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu.
- <https://www.haberler.com/cumhurbaskani-erdogan-tib-i-kapataca-giz-8667593-haberi/>, (Erişim Tarihi: 5.10.2018).
- <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/tib-e-casusluk-baskini-26527018>, (Erişim Tarihi: 5.10.2018)
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu.
- 15 Temmuz 2018 tarih ve 8 numaralı Yüksek Askeri Şûra'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanı Kararnamesi.
- 10 Temmuz 2018 tarihli 1'nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu.
- 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu.

7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile
Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

Kanun Hükmünde Kararnameler

668 sayılı KHK, 27 Temmuz 2016

669 sayılı KHK, 31 Temmuz 2017.

671 sayılı KHK, 17 Ağustos 2016

673 sayılı KHK, 1 Eylül 2016.

674 sayılı KHK, 1 Eylül 2016.

676 sayılı KHK, 29 Ekim 2016.

677 sayılı KHK, 22 Kasım 2016

678 sayılı KHK, 22 Kasım 2016.

680 sayılı KHK, 2 Ocak 2017.

681 sayılı KHK, 6 Ocak 2017.

685 sayılı KHK, 23 Ocak 2017.

687 sayılı KHK, 9 Şubat 2017.

690 sayılı KHK, 29 Nisan 2017

694 sayılı KHK, 25 Ağustos 2017.

696 sayılı KHK, 24 Aralık 2017.

698 sayılı KHK, 4 Temmuz 2018

699 sayılı KHK, 7 Temmuz 2018.

700 sayılı KHK, 7 Temmuz 2018.

702 sayılı KHK, 9 Temmuz 2018.

703 sayılı KHK, 9 Temmuz 2018.